

# Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation

2017:6



STATSKONTORET





DATUM  
2017-04-26  
ERT DATUM  
2016-12-01

DIARIENR  
2016/231-5  
ER BETECKNING  
Ju2016/08645/SIM

Regeringen  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Uppdrag att analysera genomförandet av Migrationsverkets nya organisation**

Statskontoret fick den 1 december 2016 i uppdrag att analysera genomförandet av den organisation som Migrationsverket sjösatte den 1 januari 2015. I uppdraget har det ingått att kartlägga och bedöma om ansvarsfördelningen, den interna styrningen och stödet till verksamheten motsvarar syftet med den nya organisationen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation (2017:6)*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Jan Boström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Jan Boström



## Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Utgångspunkter och genomförande</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Förutsättningar för organisationen	12
1.3	Utgångspunkter för Statskontorets analys	15
1.4	Genomförande av arbetet	17
1.5	Rapportens disposition	19
<b>2</b>	<b>Vägen till en ny organisation</b>	<b>21</b>
2.1	Den tidigare organisationen bestod av verksamhetsområden	21
2.2	Genomförandet bestod av fyra faser	23
2.3	Migrationsverkets nuvarande organisation	28
2.4	Sammanfattande analys	34
<b>3</b>	<b>Ansvarsfördelning, styrning och stöd</b>	<b>37</b>
3.1	Övergripande styrning av myndigheten	37
3.2	Huvudkontorets stödfunktioner utvecklar fortfarande sina verksamheter	39
3.3	Den operativa ledningen styr regionerna med stöd från kvalitetsavdelningen	42
3.4	Regionerna är etablerade verksamheter men de skiljer sig åt	46
3.5	Varierande genomslag för den nya organisationen	47
3.6	Utmaning att säkerställa enhetlig rättstillämpning	51
3.7	Konsekvenser för myndighetens målgrupper	53
3.8	Erfarenheter från andra stora myndigheter	54
3.9	Sammanfattande analys	54
<b>4</b>	<b>Arbetsätt i organisationen</b>	<b>59</b>
4.1	Kultur i organisationen	59
4.2	Processororienterad organisation	60
4.3	Närvarande och coachande ledarskap	64
4.4	Interprofessionella team	66
4.5	Sammanfattande analys	68
<b>5</b>	<b>Förutsättningar att klara uppgifter och utmaningar</b>	<b>69</b>
5.1	Prövning av asyl	69
5.2	Mottagning av sökande	70
5.3	Återvändande	71
5.4	Förvar	72

5.5	Tillstånd, visering och medborgarskap	73
5.6	Statlig ersättning till kommuner och landsting	73
5.7	Ansvar för de migrationspolitiska målen	75
5.8	Aktuella utmaningar för Migrationsverket	76
5.9	Sammanfattande analys	77
<b>6</b>	<b>Resultatet av omorganisationen</b>	<b>79</b>
6.1	Flexibiliteten har ökat	79
6.2	Beslutsvägarna har kortats för vissa frågor	80
6.3	Enhetligheten är inte säkerställd	81
6.4	Effektiviteten har inte påverkats	82
6.5	Förutsättningarna för att säkerställa en god kvalitet har inte förbättrats	83
6.6	Det har delvis blivit smidigare för de sökande	84
6.7	En bit kvar i arbetet med jämställdhetsintegrering	85
<b>7</b>	<b>Slutsatser och förslag</b>	<b>87</b>
7.1	Grunderna för den nya organisationen är motiverade	87
7.2	Den operativa chefens mandat skapar problem	88
7.3	Förändringsarbetet och utvecklingen av processerna behöver få bättre genomslag	92
7.4	Behov av strategisk styrning och ett samlat huvudkontor	96
7.5	Statskontorets förslag	97
	<b>Referenser</b>	<b>99</b>
	<b>Bilaga</b>	
	Regeringsuppdraget	103

# Sammanfattning

För att få en mer flexibel och effektiv verksamhet beslutade Migrationsverket i februari 2014 att gå från en verksamhet som var organiserad utifrån verksamhetsområden till en regionalt indelad organisation. Med omorganisationen ville myndigheten öka det lokala ansvaret och samtidigt stärka den centrala styrningen. I samband med omorganisationen utvecklade man även myndighetens processororienterade arbetssätt. Den nya organisationen sattes den 1 januari 2015.

Statskontoret har fått i uppdrag att analysera hur Migrationsverket har genomfört omorganisationen av verksamheten. I uppdraget har det ingått att kartlägga och bedöma om ansvarsfördelningen, den interna styrningen och stödet till verksamheten motsvarar syftet med den nya organisationen.

## Genomförandet var väl förankrat

Vår utvärdering visar att genomförandet av omorganisationen generellt sett har fungerat väl och att verksamheten i allt väsentligt har kunnat fortlöpa relativt ostört. Vi bedömer att beslutet att genomföra en omorganisation vilade på en välgrundad analys och att tanken med ett ökat lokalt ansvar som balanseras med en förstärkt central styrning var motiverad utifrån tidigare erfarenheter. Den nya organisationen var även väl förankrad hos personalen inför omorganisationen.

## Organisationen är i stora delar ändamålsenlig

Statskontoret bedömer att den nya organisationen i stora delar motsvarar syftet med omorganisationen. Ansvarsfördelningen mellan de centrala funktionerna och regionerna har bland annat gjort det lättare att flytta resurser mellan verksamhetsområden och gjort beslutsvägarna för vissa frågor kortare. Statskontoret anser också att den nya organisationen till följd av detta har blivit mer ändamålsenlig för stora delar av verksamheten. Samtidigt konstaterar vi att de mål som innebär att omorganisationen ska säkerställa enhetlighet och effektivitet i verksamheten ännu inte är uppfyllda.

## Den centrala styrningen får inte fullt genomslag

För att Migrationsverkets verksamhet ska bli mer effektiv och enhetlig bedömer Statskontoret att den centrala styrningen behöver få ett tydligare genomslag i den operativa verksamheten. I vår analys har vi identifierat ett antal hinder för detta.

### Operativa chefens mandat skapar problem

Migrationsverket har lagt all kärnverksamhet under en chef, vilket är ovanligt för stora myndigheter. Statskontoret bedömer att det skapas en obalans av att det finns en operativ chef som ansvarar för närmare 90 procent av myndighetens årsarbetskrafter. Det extra chefsledet gör att myndighetsledningen kommer längre ifrån regionerna vilket försvårar styrningen. Dessutom blir det svårare för stödfunktionerna att genomföra sina uppdrag.

### Arbetet för enhetlighet och effektivitet behöver förstärkas

Det processororienterade arbetet ska bidra till enhetliga och effektiva arbetsprocesser. Även om det i grunden finns en positiv inställning till att arbeta mer processinriktat har målet ännu inte fått fullt genomslag i verksamheten. Det finns flera förklaringar till att arbetet inte har nått ända fram.

### Kvalitetsavdelningen får inte genomslag

Statskontoret konstaterar att kvalitetsavdelningen, som ansvarar för myndighetens löpande förbättringsarbete, i allt för hög grad saknar legitimitet i regionerna. Den operativa delen av organisationen upplever att kvalitetsavdelningen inte förstår deras verksamhet och dess behov. Detta har försvårat kvalitetsavdelningens arbete och möjlighet att stödja den operativa verksamheten.

### Tudelat ansvar försvårar genomslaget för processororienteringen

Det tudelade ansvaret mellan kvalitetschefen och den operativa chefen leder till dubbla styrsignaler, vilket medför att det blir oklart för medarbetarna vad som är prioriterat.

### Ingen tydlig motpart i regionerna

För närvarande har sektionscheferna i vissa regioner processansvar, medan de i andra regioner inte har det. Avsaknaden av en tydlig motpart för den



centrala styrningen i samtliga regioner har hämmat genomslaget för processorienteringen.

## Behov av strategisk styrning och ett samlat huvudkontor

Utrymmet för att hantera strategiska frågor har varit begränsat för Migrationsverket. Statskontoret menar att det framöver finns ett behov av en mer strategisk och samlad styrning. Ledningsgruppen diskuterar i dag i relativt liten omfattning övergripande prioriteringar. Därtill har vi sett att generaldirektören har delegerat den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen till ekonomidirektören och att samordningen av huvudkontorets avdelningar brister. Sammantaget hämmar det en harmoniserad och strategisk styrning av verksamheten.

## Statskontorets förslag

I rapporten lämnar Statskontoret ett antal förslag som syftar till att komma till rätta med de identifierade problemen. Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- avskaffar nivån med en operativ chef och utreder var nuvarande stödfunktioner under den operativa chefen ska placeras
- avskaffar kvalitetsavdelningen och förlägger förändringsarbetet och utvecklingen av processer till huvudkontoret med representanter i regionerna
- fastställer sektionschefernas ansvar i processarbetet
- säkerställer att det finns en strategisk styrning, bland annat genom att slutföra arbetet med en verksamhetsstrategi och att generaldirektören inte delegerar den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen
- klargör i vilka frågor, forum och former som samverkan mellan myndighetens avdelningar ska äga rum.



# 1 Utgångspunkter och genomförande

Migrationsverket beslutade i februari 2014 att omorganisera sin verksamhet. Den nya organisationen sätts in den 1 januari 2015. Verksamheten har gått från att organiseras i verksamhetsområden till att delas in i regioner. Verksamheter eller enheter har inte omlokaliseras. Däremot har befogenheter och ansvar förts ner i organisationen. För att balansera det ökade lokala ansvaret har Migrationsverket samtidigt stärkt formerna för central styrning och uppföljning.

Den nya organisationen innebär att Migrationsverket ska arbeta utifrån en processororienterad helhetssyn, det vill säga myndigheten ska agera så att det blir bästa möjliga flöde för den sökande. Ärenden ska hanteras snabbt och effektivt under hela processen. Syftet är att komma ifrån de stuprör som verksamhetsområdena utgjorde i den gamla organisationen.

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret ska analysera genomförandet av den nya organisationen. I uppdraget ingår att kartlägga och bedöma om den faktiska organisationen motsvarar syftet med ny organisation. Bedömning ska delas upp i tre delar:

1. Ansvarsfördelningen inom organisationen.
2. Den interna styrningen av verksamheten.
3. Stödet till verksamheten.

Statskontoret ska också lämna rekommendationer om vilka åtgärder som Migrationsverket bör vidta för att uppnå en mer ändamålsenlig och effektiv organisation.

Vi redovisar uppdraget i sin helhet i bilaga.

## 1.2 Förutsättningar för organisationen

Migrationsverkets organisation ska kunna hantera uppgifter som spänner över ett brett fält. Myndigheten behöver också ha beredskap för att antalet sökande varierar. Vi avslutar detta avsnitt med att redovisa regeringens krav på myndigheten.

### 1.2.1 Uppgifterna spänner över ett brett fält

Migrationsverket har följande huvudsakliga uppgifter:<sup>1</sup>

#### **1 Prövning av asyl**

Migrationsverket handlägger och fattar beslut i asylärenden.

#### **2 Mottagning av sökande**

Migrationsverket erbjuder boende och pengar till bland annat mat under tiden sökande väntar på besked.

#### **3 Återvändande och förvar**

Migrationsverket administrerar återvändanden vid avvisnings- eller utvisningsbeslut och driver förvar där personer kan placeras om det till exempel finns risk att de hindrar verkställigheten av besluten.

#### **4 Tillstånd, visering och medborgarskap**

Migrationsverket handlägger uppehållstillstånd med anledning av anknytning, arbete och studier, visum- och medborgarskapsärenden och EES-registreringar.

#### **5 Statlig ersättning till kommuner och landsting**

Migrationsverket handlägger ersättningar till kommuner och landsting för vissa kostnader för asylsökande och personer som har ansökt om eller fått uppehållstillstånd.

#### **6 Ansvar för de migrationspolitiska målen**

Migrationsverket har ett särskilt ansvar för att de migrationspolitiska målen uppnås. Myndigheten ska vara drivande i samarbetet med andra myndigheter på området och delta i internationellt utvecklingsarbete.

---

<sup>1</sup> Kategoriseringen är Statskontorets. Vi har utgått från Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

### 1.2.2 Antalet sökande skiftar över tid

Antalet asylsökande har historiskt varierat. Nivåerna kan vara svåra att prognostisera.<sup>2</sup> Under 2014 sökte mer än 81 000 personer asyl i Sverige, vilket var det högsta antalet sedan konflikterna i forna Jugoslavien. Ökningen fortsatte under 2015 då 163 000 asylsökande anlände, det högsta antalet sedan andra världskriget. Mer än hälften kom under hösten inom loppet av två månader.

#### **Krisorganisation inom Migrationsverket**

Under sensommaren 2015 beslutade Migrationsverket att betrakta flyktingsituationen som en särskild händelse. Detta ledde till att omorganisationen till viss del avstannade. Myndigheten aktiverade under hösten organisationer för krishantering vid såväl huvudkontoret som flera av regionerna. Resurser omprioriterades till registrering och boende, vilket var nödvändigt för att värna om liv, hälsa och rättssäkerhet.<sup>3</sup>

Regeringen vidtog temporära åtgärder för att kraftigt minska antalet asylsökande. Regeringen har tillfälligt infört gränskontroller vid inre gräns och id-kontroller på kollektiva transportsätt till Sverige från Danmark. Riksdagen har vidare beslutat om en tillfällig lag som anpassar svenska asylregler till EU-rättens miniminivåer.

#### **Antalet asylsökande har minskat, men påverkar ännu arbetet**

Under 2016 minskade antalet till 29 000 asylsökande, vilket är den lägsta siffran på sju år. Antalet sökande och Migrationsverkets prioriteringar under hösten 2015 har fått konsekvenser för sökande och myndighetens verksamhet. Alla ärenden som har kommit in ska handläggas. Migrationsverket har också fått ett stort mottagningsystem att förvalta.

### 1.2.3 Kostnader och antal anställda varierar

Antalet asylsökande påverkar Migrationsverkets kostnader och hur många anställda som myndigheten behöver. Migrationsverkets förvaltningsanslag

---

<sup>2</sup> Se till exempel Riksrevisionen (RiR 2016:17) *Ett förutsägbart bistånd – Trots en osäker finansiering*.

<sup>3</sup> Riksrevisionen (RiR 2017:4) *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015*.

för 2017 är 5 904 miljoner kronor. Anslaget får användas för Migrationsverkets förvaltningsutgifter inklusive utgifter för förvarslokaler och organiserad sysselsättning.<sup>4</sup>

Under 2016 uppgick de totala kostnaderna till drygt 52 miljarder kronor, vilket nästan var en fördubbling mot året innan. Den stora ökningen avser ersättningar till asylsökande och boende.

**Tabell 1.1** Migrationsverkets kostnader (miljoner kronor)

	Förvaltningskostnader	Totala kostnader
2016	5 976	52 249
2015	4 719	26 787
2014	3 608	18 611

Källa: Migrationsverkets årsredovisningar.

Migrationsverket hade under 2016 i snitt drygt 7 000 årsarbetskrafter. Det är en ökning på nästan 2 800 årsarbetskrafter sedan 2014.<sup>5</sup> Det minskade antalet asylsökande medför att Migrationsverket kommer att behöva minska personalen framöver.

#### 1.2.4 Regeringens styrning av Migrationsverket

Migrationsverket har i regleringsbrev för åren 2012–2017 fått ett stort antal uppdrag. Regeringens styrning har under perioden varit inriktad på att Migrationsverket ska öka produktiviteten och minska handläggnings- och vistelsetider.<sup>6</sup> Myndigheten har till exempel fått i uppdrag att under 2017 ta fram handlingsplaner för hur handläggningen av olika ärendeslag kan kortas.<sup>7</sup>

Även företrädare för Migrationsverket uppger i våra intervjuer att regeringens styrning främst har handlat om produktionsmål och ärendebalanser.

---

<sup>4</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017, Utgiftsområde 8: Migration*, s.36.

<sup>5</sup> Migrationsverket *Årsredovisningar 2014, 2015 och 2016*.

<sup>6</sup> Regleringsbrev för budgetåren 2012–2017 avseende Migrationsverket. Se även SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*, s. 132.

<sup>7</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.

Regeringens styrning har under perioden blivit mer detaljerad. De senaste årens regleringsbrev anger även hur Migrationsverket ska genomföra uppdragen. Också kraven på redovisning och återrapportering har ökat.

### 1.3 Utgångspunkter för Statskontorets analys

Hur en omorganisation genomförs har stor betydelse för hur förändringarna mottas i organisationen och hur de nya processerna sedan fungerar. Med utgångspunkt i faktorer som anges i en tidigare rapport från Statskontoret om förändringsprocesser i stora organisationer, och en lärobok i organisationsteori, har vi identifierat följande generella faktorer för ett effektivt genomförande av en omorganisation:<sup>8</sup>

- Basera förändringen på en välgrundad analys av vad som fungerar respektive inte fungerar i den befintliga organisationen.
- Utgå från en realistisk tidplan.
- Beakta organisationens specifika förutsättningar.
- Kombinera styrning ovanifrån med ett medarbetardrivet arbete.
- Förankra omorganisationen hos personalen.

#### 1.3.1 Bedömning av uppdragets delfrågor

Vi har identifierat tre delfrågor i regeringens uppdrag som vi avser att behandla i rapporten. Utöver dessa behandlar vi även ett fjärde område som samtliga tre delfrågor har betydelse för, nämligen processer, ledarskap och teamarbete.

#### **Ansvarsfördelning inom organisationen**

Vi bedömer i vilken utsträckning gränssnitten mellan de nya delarna av organisationen är tydliga och motsvarar ambitionen med omorganisationen.

---

<sup>8</sup> Statskontoret (2016) *Förändringsprocesser i stora organisationer*, s. 7ff och Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor*, s. 219ff.

### **Intern styrning av verksamheten**

Vi bedömer i vilken utsträckning ledningens samlade styrning av myndigheten och stödfunktionernas styrning av den operativa verksamheten bidrar till en flexibel och enhetlig verksamhet.

### **Stödet till verksamheten**

Vi bedömer hur det interna stödet är organiserat och vilket stöd det i realiteten utgör för den operativa verksamheten.

### **Processer, ledarskap och team**

Vi bedömer hur långt myndigheten har kommit i att utveckla processer, ledarskap och team.

## **1.3.2 Utgångspunkter för en effektiv organisation**

Effektivitet handlar om att målen ska nås till rimliga kostnader. Organisationen ska därför uppnå målen med beslutet om en ny organisation. Beslutet ska enligt vår tolkning leda till

- stärkt flexibilitet och operativ samordning, det vill säga förbättrad förmåga att flytta resurser mellan olika delar av verksamheten.
- kortare beslutsvägar genom ett delegerat ansvar i organisationen.
- säkerställd enhetlighet i rättstillämpningen.
- utvecklad förmåga att hantera ärenden effektivt genom hela processen.
- upprätthålla rättslig kvalitet i utredningar och beslut.
- göra det smidigare för den sökande.

Vi redogör för vilka förutsättningar som finns för att målen ska nås och vilka preliminära resultat som hittills kan utläsas. Det är för tidigt att göra en slutlig bedömning.

För att organisationen ska vara effektiv bör det inte heller förekomma dubbelarbete och stödfunktionernas andel av verksamheten bör ligga i nivå med jämförbara myndigheter.



### 1.3.3 Utgångspunkter för en ändamålsenlig organisation

För att organisationen ska vara ändamålsenlig krävs, utöver att målen med omorganisationen är uppfyllda, att organisationen ger Migrationsverket förutsättningar att klara av de instruktionsenliga uppgifterna och möta de utmaningar som myndigheten står inför framöver. Vi redogör för Migrationsverkets uppgifter i avsnitt 1.2.1. Av regeringens budgetproposition och myndighetens årsredovisning framgår att Migrationsverket bland annat står inför följande utmaningar:<sup>9</sup>

- Förbättra den rättsliga kvaliteten.
- Minska handläggningstiderna.
- Säkerställa kompetensförsörjning, bland annat genom att utbilda nyanställda, arbeta för att behålla rätt kompetens och samtidigt skära ned på personal inom mottagningsverksamheten.
- Avveckla boendeplatser för att anpassa verksamheten för ett lägre mottagande de kommande åren.
- Öka takten i IT-utvecklingen av myndighetens verksamhet för att möjliggöra kommande effektiviseringskrav.
- Vidta effektiviseringsåtgärder på minst 200 miljoner kronor per år.

## 1.4 Genomförande av arbetet

Vi har intervjuat ett nittiototal chefer och medarbetare på myndigheten. Intervjuerna har haft något olika fokus, vilket vi redogör för i det följande.

### 1.4.1 Centrala funktioner och stöd

Vi har intervjuat samtliga avdelningschefer på huvudkontoret och de som har ansvarat för att genomföra den nya organisationen. Vi har även intervjuat chefen för kvalitetsavdelningen, ansvariga för respektive process samt cheferna för de fristående funktionerna tillsyn och internrevision. Intervjuerna har framför allt syftat till att vi ska få en bild av hur stöd och styrning har utformats inom myndigheten samt få en bakgrund till omorganisationen och genomförandet av den.

---

<sup>9</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017, Utgiftsområde 8: Migration* och Migrationsverket *Årsredovisning 2015*.

## 1.4.2 Operativ ledning, regionchefer och andra chefer

Vi har intervjuat chefen, biträdande chefen och stabschefen för den operativa verksamheten för att ta reda på hur det operativa arbetet leds och hur samarbetet med övriga avdelningar har utformats.

Vi har besökt samtliga sex regionkontor där vi har intervjuat regionchefen och ett urval av sektionscheferna. I några regioner har vi även intervjuat enhetschefer eller andra funktioner. Vi har bland annat frågat om hur ansvarsfördelningen ser ut i praktiken, vilket stöd verksamheten får och hur myndigheten arbetar med enhetlighet.

Vi har intervjuat cheferna för förvar och förvaltningsprocesserna. De ingår visserligen inte i de kärnprocesser som regionerna ansvarar för, men de berörs av omorganisationen när det gäller samarbetet med övriga delar i myndigheten.

## 1.4.3 Fokusgrupper med medarbetare

Vi har genomfört fokusgrupper med 6–10 medarbetare i varje region. Grupperna har bestått av handläggare, teamledare och beslutsfattare som arbetar inom olika processer. Inom två regioner har även verksamhetsexperter deltagit. Syftet har varit att ta reda på vilket stöd personalen får i sitt dagliga arbete, vilket genomslag den interna styrningen får i praktiken och hur medarbetarna uppfattar den nya organisationen.

Vi har även intervjuat representanter för Seko, ST och Saco om fackföreningarnas deltagande vid omorganisationen och deras syn på genomförandet.

## 1.4.4 Myndighetsledning

Vi har slutligen genomfört intervjuer med vikarierande generaldirektör som tillträdde sin tjänst i september 2016 och den tidigare generaldirektören under vars tid den nya organisationen initierades och sjosattes. Vi har även intervjuat en ledamot i myndighetens insynsråd.

## 1.4.5 Nyckeltal och verksamhetsstatistik

För att kunna bedöma kostnaderna för organisationen har vi analyserat nyckeltal för myndigheten under senare år och jämfört med andra myndigheter.

Vi har vidare granskat verksamhetsstatistik från Migrationsverket, till exempel handläggningstider och styckkostnader.

#### 1.4.6 Interna dokument och externa rapporter

Vi har analyserat dokument från Migrationsverket, till exempel arbets- och handlägningsordningar, standarder för verksamheten, genomförandeplaner för olika delar av organisationen, underlag inför omorganisationen och årsredovisningar.

Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) stöttade hösten 2015 Migrationsverket med stabstöd. Vi har tagit del av de två myndigheternas erfarenheter. Även Riksrevisionen har redovisat lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015.

#### 1.4.7 Intervjuer med samverkansparter och målgrupper

Vi har intervjuat företrädare för Sveriges kommuner och landsting, Polismyndigheten, Kriminalvården, Röda korset, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar och ett mindre urval av leverantörer av bostäder respektive offentliga biträden. Syftet har varit att undersöka hur samverkansparter och målgrupper uppfattar att den nya organisationen påverkar Migrationsverkets tillgänglighet och förmåga att utföra sina uppgifter.

#### 1.4.8 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets arbete har utförts av Jan Boström (projektledare), Andrea Hasselrot, Linus Sikström, Tove Stenman, Sebastian Stålfors och Sanna Åkesson. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Migrationsverket har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

### 1.5 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel redogör vi i kapitel 2 för genomförandeprocessen av omorganisationen samt redovisar de viktigaste förändringarna i den nya organisationen.

I kapitel 3 presenterar vi vår analys av ansvarsfördelningen inom den nya organisationen, den interna styrningen av verksamheten och stödet av verksamheten.

I kapitel 4 analyserar vi hur långt myndigheten har kommit i att utveckla ett processororienterat arbetssätt, coachande ledarskap och interprofessionella team.

I kapitel 5 bedömer vi organisationens förutsättningar att klara myndighetens uppgifter och aktuella utmaningar.

I kapitel 6 redogör vi för organisationens resultat i relation till målen för omorganisationen.

I kapitel 7 presenterar vi våra slutsatser av genomförandet av den nya organisationen och lämnar förslag på åtgärder som Migrationsverket bör vidta för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv organisation.

## 2 Vägen till en ny organisation

I detta kapitel analyserar vi genomförandeprocessen av omorganisationen. Vi redogör för den tidigare organisationen, genomförandets olika faser och den organisation som genomförandet har resulterat i.

### 2.1 Den tidigare organisationen bestod av verksamhetsområden

Figur 2.1 illustrerar Migrationsverkets tidigare organisation. Den bestod av fyra verksamhetsområden inom kärnverksamheten: asylprövning, asylmottagning, förvaltningsprocess samt besök, bosättning och medborgarskap. Varje verksamhetsområde leddes av en chef med ett nationellt ansvar och en egen budget. Cheferna hade ansvar för verksamheter som var spridda över stora geografiska avstånd.

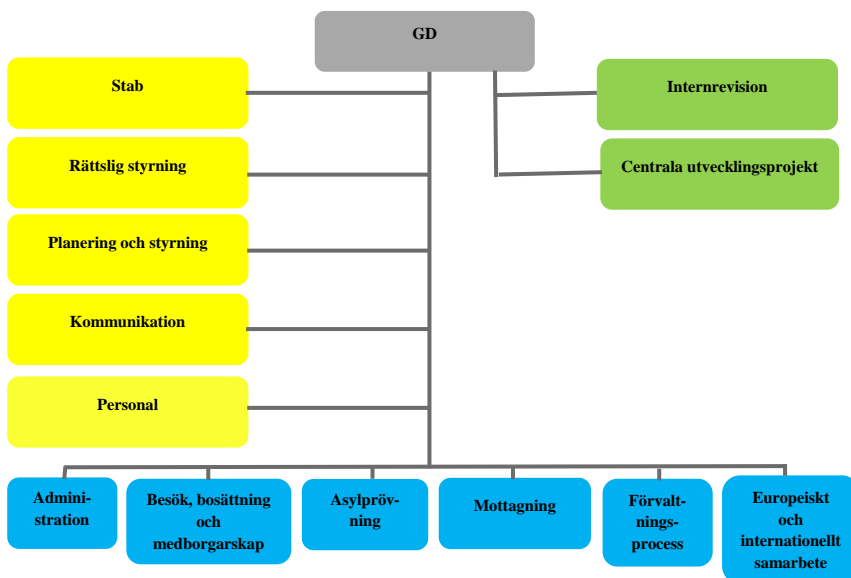
#### 2.1.1 Centralt ansvar för verksamheten

Under generaldirektören fanns dessutom sju avdelningar. Fem av dessa avdelningar (stab, rättslig styrning, planering och styrning, kommunikation och personal) var så kallade stabsfunktioner som rapporterade direkt till generaldirektören. Vidare fanns en avdelning för centrala utvecklingsprojekt och en internrevision som var en fristående funktion. Verksamheterna bedrevs med centralt ansvar, men en viss del av verksamheten fanns lokaliserad på ett antal orter beroende på uppgift.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Slutrapportering av deluppdrag 2*, s. 8.

Figur 2.1 Migrationsverkets organisation före 1 januari 2015.



### 2.1.2 Långa beslutsvägar och problem med flexibilitet

Indelningen i verksamhetsområden skapade stora avstånd mellan chefer och många medarbetare. Enligt Migrationsverket fick den geografiska utspridningen av verksamheten till följd att cheferna hade svårt att genomföra sitt ledarskap på ett tydligt och närvarande sätt. Den resulterade även i långa beslutsvägar, vilket ledde till onödig väntan för de asylsökande.<sup>11</sup>

Det var också svårt att flytta resurser mellan verksamhetsområden, vilket var ett hinder för att arbeta flödeseffektivt, det vill säga att kunna fokusera på den sökandes behov i stället för att utgå från verksamhetens enskilda funktioner. Det resulterade även i att den samlade potentialen av medarbetarnas kompetens inte alltid togs till vara. Vidare arbetade teamen normalt med ett ärendeslag, vilket skapade en alltför stor specialisering.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Slutrapportering av deluppdrag 1.*

<sup>12</sup> Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Slutrapportering av deluppdrag 1.*

## 2.2 Genomförandet bestod av fyra faser

Genomförandet av den nya organisationen initierades i ett utredningsdirektiv i februari 2013 av den dåvarande generaldirektören.<sup>13</sup> Vi har identifierat fyra faser i genomförandet av Migrationsverkets nya organisation:

1. Dåvarande generaldirektörens utredningsdirektiv med nio deluppdrag (februari 2013).
2. Utredningsfas (februari–november 2013).
3. Förberedelsefas och förankringsarbete (november 2013–december 2014).
4. Implementeringsfas (våren 2015).

I följande avsnitt redogör vi för de fyra faserna.

### 2.2.1 Utredningsdirektivet satte bollen i rullning

Migrationsverkets ledning ansåg att organisationen behövde avlägsna stuprören som verksamhetsområdena hade resulterat i, stärka det lokala ansvaret och korta beslutsvägarna.<sup>14</sup>

För att åstadkomma det drog ledningen slutsatsen att myndigheten borde lämna de rikstäckande verksamhetsområdena och istället dela in verksamheten i regioner. Utgångspunkten i beslutet blev därför ett decentraliserat och delegerat utförande så långt som möjligt.

#### **Nio deluppdrag genomfördes under 2013**

I utredningsdirektivet annonserades nio deluppdrag som skulle genomföras under 2013. Uppdragen behandlade bland annat följande frågor:

- Hur ska kärnverksamheten utformas?
- Hur ska formerna för central styrning och centralt stöd utformas?
- Hur ska ett verksledningskansli utformas?

---

<sup>13</sup> Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Direktiv för bred analys av Migrationsverkets verksamhet och organisation*, GDA 11/2013.

<sup>14</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2104, s. 2.

## 2.2.2 Utredningarna drog upp riktlinjerna

Under utredningsfasen februari–november 2013 genomförde arbetsgrupperna inom ramen för sina uppdrag SWOT-analyser, workshoppar med flera hundra deltagare och intervjuer med medarbetare i olika positioner.

### **Det lokala ansvaret behöver balanseras av central styrning**

Utredningarna visade att samtidigt som en ökad decentralisering i organisationen var önskvärd krävde den tydliga ramar för att undvika att lokal praxis skulle växa fram på de olika regionkontoren. Ledningen menade att det därför behövdes mekanismer för att säkerställa enhetlighet i rättstillämpningen.<sup>15</sup> Utredningarna framhöll även andra skäl till att ha centralt styrda processer för att hålla samman myndigheten till ett verk, exempelvis att tillhandahålla stöd för att stimulera och upprätthålla ett kontinuerligt förbättringsarbete i verksamheten.

Utredningarna kom också fram till att ansvarsområdet för verksamhetsledningskansliet borde vara oförändrat.

### **Den nya verksamhetsstrategin blev inte färdig**

Ett av utredningsuppdragen handlade om att arbeta fram en långsiktig verksamhetsstrategi som innehöll värdegrund, principer och verktyg. Verksamhetsstrategin blev emellertid aldrig beslutad av den dåvarande myndighetens ledning och prioriterades därefter bort i samband med flyktingsituationen 2015. Enligt våra intervjuer pågår sedan 2016 ett arbete kring Migrationsverkets värdegrund där det även förekommer diskussioner om en verksamhetsstrategi.

## 2.2.3 Förberedelsefas och förankring

I februari 2014 beslutade generaldirektören att genomföra en ny organisation, kallad Bra ska bli bättre. I direktivet angav myndigheten bland annat att den fortlöpande skulle bedöma takten för genomförandet utifrån utvecklingen i Syrien och den flyktingkris som pågick i området. Beslutet innehöll även särskilda uppdrag till chefer med syfte att staka ut detaljerna för den

---

<sup>15</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2104, s. 9.



nya organisationen. Uppdragets slutrapporter föredrogs för generaldirektören under perioden oktober–december 2014.

För att samordna genomförandet och övergången till den nya organisationen inrättade myndighetens ledning ett genomförandekansli. Kansliets personal skulle bland annat arbeta med samverkan och förankringsarbete i genomförandet av beslutet.<sup>16</sup>

Genomförandekansliet kompletterades med en större grupp kallad ”stora kansliet”, som bestod av representanter från arbetstagarorganisationerna, skyddsombud, den operativa verksamheten och kvalitetsavdelningen. Även representanter från ekonomiavdelningen, HR-avdelningen och rättsavdelningen var involverade.

Genomförandekansliet tog till exempel fram ett riskanalysdokument som hanterade möjliga risker med genomförandet. Stora kansliet ansvarade bland annat för att ta fram en kommunikationsplan för förankringen av beslutet.<sup>17</sup>

### **Förankringsprocess i två omgångar**

Förankringen av den nya organisationen skedde i två omgångar. Den första ägde rum från november 2013 till det att beslutet om en ny organisation fattades i februari 2014. Generaldirektören och utredningskansliet besökte då de större orterna för samtal.

Under hösten 2014 besökte generaldirektören än en gång ett antal enheter i landet för att diskutera genomförandet av den nya organisationen. Även ledningsgruppens chefer besökte den operativa verksamheten i regionerna. Under våren 2015 träffade generaldirektören även region- och avdelningscheferna inom den operativa verksamheten.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 6–7.

<sup>17</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 7.

<sup>18</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 4.

### **Medarbetare och chefer anser att förberedelserna var gedigna men för utdragna**

En stor majoritet av våra intervjupersoner, inom såväl stödfunktionerna, den operativa ledningen och regionledningarna som medarbetarna i våra fokusgrupper anser att utredningsarbetet och förankringen av den nya organisationen var grundliga.

Den nuvarande myndighetsledningen framhåller dock att de olika utredningsuppdragen inte gav någon enhetlig bild av hur verksamheten skulle se ut. De strategiska överväganden som myndighetens ledning hade angivit i beslutet om en ny organisation glömdes också bitvis bort i det förberedande arbetet som generaldirektören delegerade.

Eftersom uppdragen ofta leddes av verksamhetsområdeschefer som var ansvariga för samma område som de fick uppdrag att utreda, tenderade många rapporter att argumentera för att respektive verksamhet skulle förbli intakt. Detta trots beslutet att genomföra en regionalisering där de gamla verksamhetsområdena skulle upphöra.

De flesta anser vidare att den förberedande processen tog för lång tid, vilket bland annat fick till följd att det initiala engagemanget för den nya organisationen svalnade när det var dags att genomföra förändringarna.

#### **2.2.4 Implementeringsfasen var problematisk**

Den nya organisationen sätts under våren 2015. Våra intervjupersoner i stödfunktionerna och i GD-staben anser att den förra myndighetsledningen delegerade styrningen av genomförande till genomförandekansliet i allt för hög utsträckning. I avsaknaden av direktiv från ledningen började olika delar av myndigheten att arbeta självständigt utan att följa den beslutade processen i olika frågor.

Samtidigt ansvarade den dåvarande generaldirektören för att rekrytera chefer till stödfunktionerna på huvudkontoret. En del av de nyrekryterade cheferna ifrågasatte den nya organisationen, vilket skapade en osäkerhet bland medarbetarna om vad den nya organisationen egentligen skulle innebära.

### **Oro hos delar av personalen på stödfunktionerna**

Omorganisationen berörde framför allt stödfunktionerna på myndigheten. Medarbetarna på de berörda avdelningarna ansåg att det under en lång tid var oklart hur den nya organisationen skulle se ut och hur den skulle påverka deras tjänster. Enligt de fackliga företrädarna upplevde vissa medarbetare att de fick vänta orimligt länge på besked. HR-avdelningens personal hade diskussioner med medarbetare som mådde dåligt på grund av den uppkomna situationen.

Enhetsstrukturen i regionerna förblev intakt efter omorganisationen. Våra intervjuer med chefer och medarbetare i regionerna visar också att oron var betydligt mindre i den operativa verksamheten.

### **Etableringen av kvalitetsavdelningen tog tid**

Enligt beslutet om en ny organisation skulle en kvalitetsavdelning som bland annat skulle ansvara för processerna inrättas. En chef för avdelningen tillsattes under hösten 2014. Den nyrekryterade chefen avgick dock innan avdelningen sjösattes den 1 januari 2015. Den nuvarande kvalitetschefen tillträdde befattningen i början av februari 2015. Vid denna tid pågick rekryteringen av processägare, processledare och verksamhetsexperten parallellt med arbetet att identifiera, utforma och fastställa myndighetens huvudprocesser.

Enligt representanter för generaldirektörens stab fanns det ingen fastställd budget för kvalitetsavdelningen, vilket i hög grad påverkade takten och formerna för avdelningens start, och i förlängningen arbetet med en mer processororienterad verksamhet. Flera andra intervjupersoner framhåller att det inledningsvis saknades struktur och konkreta arbetsuppgifter för avdelningens medarbetare. Kvalitetsavdelningen hade heller inte fått en tydlig roll i den nya organisationen.

### **Den operativa verksamheten hade inte förberetts ordentligt**

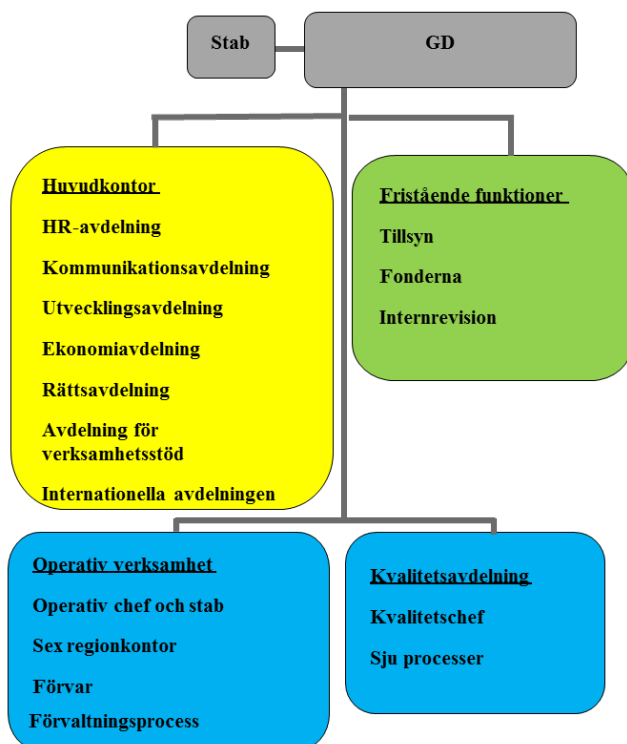
Enligt intentionen med den nya organisationen skulle regionernas ledningskanslier vara relativt små och enhetscheferna skulle svara direkt mot regionchefen. När omorganisationen sjösattes började dock flera av de nyrekryterade regioncheferna att bygga ut sina kanslier. Dessutom började regionerna rekrytera sektionschefer för att avlasta regioncheferna. Dessa behov hade förbisetts i förberedelseprocessen och blev än mer tydliga i samband med

att myndigheten växte i takt med flyktingsituationen 2015. Enligt Migrationsverkets nuvarande ledning och flera regionchefer var rekryteringen av ny personal till regionerna en tidsödande uppgift under det första halvåret 2015.

## 2.3 Migrationsverkets nuvarande organisation

Genomförandeprocessen resulterade i Migrationsverkets nuvarande organisation, som illustreras i figur 2.2. Migrationsverket har också precis som tidigare ett insynsråd knutet till sig för att följa myndighetens verksamhet. Rådet består av riksdagsledamöter, kommunalråd, en journalist och en myndighetsrepresentant.

Figur 2.2 Migrationsverkets nuvarande organisation



### 2.3.1 Huvudkontoret samlar nationella funktioner

Migrationsverkets nationella lednings-, styrnings- och stödfunktioner är idag samlade i ett huvudkontor. Vid huvudkontoret finns avdelningarna för HR, kommunikation, utveckling, ekonomi, rättsfrågor, verksamhetsstöd samt internationella frågor. Till generaldirektören finns en stab knuten som leds av en stabschef.

### 2.3.2 Den operativa verksamheten är regionalt indelad

Fyra verksamhetsområden (Besök, bosättning och medborgarskap, Asylprövning, Mottagning och Förvaltningsprocess) i den tidigare organisationen slogs samman i den nya organisationen och bildade den operativa verksamheten. Migrationsverkets operativa verksamhet leds av den operativa chefen. Till stöd i arbetet finns knutet en biträdande operativ chef, en stab, tre sektioner och tre stabsfunktioner.

Under den operativa chefen finns följande sektion och stabsfunktioner:

- Sektion initial asylprövning, boendeplanering och statliga ersättningar (Boendesekretariatet ligger i denna sektion)
- Statliga ersättningar för asylsökande (stabsfunktion)
- Anvisning av barn och statliga ersättningar för nyanlända (stabsfunktion)

Under den biträdande operativa chefen finns följande:

- Sektionen för vidarebosättning och särskilda insatser
- Sektionen för planering, samordning och analys
- Enheten för mottagningsstöd och etablering (stabsfunktion)
- Dessutom sorterar förvarsavdelningen och förvaltningsprocessavdelningen enligt en tillfällig ordning under den biträdande chefen.

### **Sex regioner och två nationella avdelningar**

Verksamheten är organiserad i sex geografiska regioner och två nationella avdelningar.

Varje region leds av en regionchef som rapporterar till den operativa chefen. Regionchefen ansvarar för den operativa ledningen, styrningen och uppföljningen av den operativa verksamheten inom regionen, som inte omfattas av de nationella avdelningarnas ansvarsområden, och driver verksamheten. Till regionen finns knutet ett kansli som bistår regionchefen med de arbetsuppgifter som bestäms i särskild ordning. Verksamheten inom regionen är organiserad i sektioner som leds av sektionschefer samt inom sektionerna enheter som leds av enhetschefer.

Delar av den operativa verksamheten är koncentrerad till några regioner i landet. Dessa så kallade nationella funktionsansvar redovisas under respektive region i listan nedan. I listan redovisas även samtliga regioner och huvudorter.

- Region Nord (huvudort Boden)
  - Skanningsenhet<sup>19</sup>
  - Pappersansökningar för tillstånds- och medborgarskapsprocesserna
- Region Mitt (huvudort Uppsala)
- Region Stockholm (huvudort Stockholm)
  - Nationell jourverksamhet
  - Dublinenheterna
  - ID-enhet
  - Enheten för återvändandesamordning
  - Enheten för resesamordning
- Region Öst (huvudort Norrköping)
  - Medborgarskap
  - Kundtjänst
- Region Väst (huvudort Göteborg)

---

<sup>19</sup> Enheten har bland annat det nationella uppdraget att digitalisera tillståndsärenden som skickas in på papper från ambassad eller direkt från sökande.

- Region Syd (huvudort Malmö)
  - Prövningar av ansökan om asyl från utlandet
  - Nationell avdelning förvar
  - Nationell avdelning förvaltningsprocess

### 2.3.3 Kvalitetsavdelningen ansvarar för förbättringsarbete och processer

Kvalitetsavdelningen ska förstärka det löpande förbättringsarbetet och utveckla formerna för detta. Kvalitetsarbetet leds av kvalitetschefen och ska vara processinriktat. Kvalitetschefen fastställer ett antal huvudprocesser för Migrationsverkets verksamhet.

Migrationsverket har idag fem huvudprocesser och två stödprocesser. Syftet med att arbeta processororienterat är att hantera de sökande så effektivt som möjligt i alla led. Genom att anamma ett helhetsperspektiv ska myndigheten till exempel reducera onödigt dubbelarbete. Det handlar om att redan inledningsvis arbeta med åtgärder som behövs i slutet av processen. Arbetet med processerna bedrivs i samtliga regioner med undantag för medborgarskap, som endast hanteras inom region öst. Vi beskriver och analyserar det processororienterade arbetssättet närmare i kapitel 4.

### 2.3.4 Tre fristående funktioner

Tre funktioner är organisatoriskt fristående under generaldirektören; internrevisionen, funktionen för tillsyn samt funktionen för fonderna (Europeiska flyktingfonden, Europeiska återvändandefonden och Europeiska asyl-, migrations- och integrationsfonden).

### 2.3.5 Migrationsverket har ledningsgrupper på olika nivåer

Enligt Migrationsverkets arbetsordning kan det finnas en eller flera ledningsgrupper på nationell nivå. Ledningsgruppen består av de personer som utses av generaldirektören i särskild ordning.

I Migrationsverkets ordinarie ledningsgrupp ingår i dag, förutom generaldirektören, chefen för utvecklingsavdelningen som också är ställföreträdande generaldirektör, kvalitetschefen, tillförordnad operativ chef, tillförord-

nad chef för kommunikationsavdelningen, tillförordnad chef för HR-avdelningen, chefen för ekonomiavdelningen, chefen för internationella avdelningen och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd.

Sedan oktober 2016 har Migrationsverket infört en ordning där regioncheferna ingår i den nationella ledningsgruppen under halva dagen. Den ordinarie ledningsgruppen deltar hela dagen.

Migrationsverket har tre strategiska ledningsgrupper:

### **Operativ ledningsgrupp**

Den operativa ledningsgruppen består av regioncheferna, den operativa chefen, biträdande operativ chef, stabschefen, två sektionschefer och representanter från HR-avdelningen, ekonomiavdelningen och kommunikationsavdelningen.

### **Kvalitetsavdelningens ledningsgrupp**

Kvalitetsavdelningens ledningsgrupp består av kvalitetschefen, samtliga processägare, sektionschefen, kanslichefen samt avdelningens controller, HR-partner och den tillförordnade presschefen vid kommunikationsavdelningen.

Kvalitetsavdelningens ledningsgrupp och den operativa ledningsgruppen hade fram till och med hösten 2016 gemensamma möten. Enligt representanter för generaldirektörens stab planerade ledningarna för de båda avdelningarna att hitta andra former för samarbete vilket dock inte har resulterat i något vid tiden för denna rapport.

### **Regionala ledningsgrupper**

Sammansättningen av regionernas ledningsgrupper är enhetlig i hela landet. De består av regionchef, kanslichef, sektionschefer och representanter från huvudkontorets HR-avdelning och kommunikationsavdelning.

## **2.3.6 Den operativa verksamheten är dominerande**

Den övervägande delen, 84 procent, av Migrationsverkets årsarbetskrafter finns i regionerna, förvaltningsprocess eller förvar, det vill säga i den operativa verksamheten. Det visar tabell 2.1. Om vi även inkluderar den operativa chefen och dennes kansli omfattar den operativa verksamheten 87 procent



av årsarbetskrafterna. De sju avdelningarna på huvudkontoret utgör 11 procent och resterande funktioner (GD med stab, kvalitetsavdelningen och de fristående funktionerna) utgör 2 procent av Migrationsverkets årsarbetskrafter.

**Tabell 2.1 Årsarbetskrafter (januari 2017)**

Avdelning/region/funktion	Antal årsarbetskraft
<b>GD med Stab</b>	<b>7</b>
<b>Huvudkontoret</b>	<b>781</b>
Avdelningen för verksamhetsstöd	362
Ekonomiavdelningen	69
HR-avdelningen	78
Rättsavdelningen	100
Kommunikationsavdelningen	61
Internationella avdelningen	67
Utvecklingsavdelningen	44
<b>Fristående funktioner</b>	<b>41</b>
Fonderna	28
Internrevision	4
Tillsynsenheten	9
<b>Kvalitetsavdelningen</b>	<b>92</b>
<b>Operativ chef inkl. centrala funktioner</b>	<b>261</b>
<b>Region/avdelningar</b>	<b>5997</b>
Region Mitt	948
Region Nord	691
Region Stockholm	1038
Region Syd	1128
Region Väst	878
Region Öst	671
Förvaltningsprocess	161
Förvarsavdelning	482
<b>Totalt</b>	<b>7179</b>

Källa: Uppgifter från Migrationsverkets HR-avdelning.

Myndigheten prognostiserar att antalet årsarbetare kommer att ligga kvar på ungefär samma nivå (7 179 årsarbetskrafter) under 2017. För 2018 och 2019 antas dock antalet medarbetare minska till 5 205 respektive 4 655.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Migrationsverket (2017) *Verksamhets- och utgiftsprognos för februari 2017*, s.10.

## 2.4 Sammanfattande analys

I kapitel 1 redovisade vi generella kriterier för ett effektivt genomförande av en omorganisation. Vi konstaterar att Migrationsverkets genomförande av den nya organisationen till stora delar lever upp till dessa kriterier, men att ledningens styrning av genomförandet har varit för svag.

### 2.4.1 Nya organisationen vilar på en välgrundad analys

Vi bedömer att Migrationsverkets beslut att inrätta en ny organisation vilade på en välgrundad analys. Myndigheten analyserade vad som tidigare fungerade respektive inte fungerade. Det fanns därför grund för att besluta om en regionindelad organisation med stärkt central styrning.

### 2.4.2 Omorganisationen utgick från en realistisk tidplan

Vi bedömer att tidplanen för omorganisationen var realistisk. Det fanns tid för utredning och förankring, även om vissa uppfattade förberedelsefasen som alltför lång. Samtliga intentioner i beslutet har visserligen inte blivit genomförda, men det kan enligt vår mening inte hänföras till tidplanen. Det handlar snarare om brister i styrningen.

### 2.4.3 Organisationens specifika förutsättningar har delvis beaktats

Den relativt långa utrednings- och förberedelseprocessen som föregick omorganisationen speglar organisationens särskilda förutsättningar, det vill säga dess storlek, geografiskt utspridda organisation och verksamhet.

Migrationsverkets verksamhet präglas av att antalet asylsökande varierar mellan olika perioder, vilket ställer stora krav på myndigheten att kunna anpassa sig. I direktivet till Bra ska bli bättre anger myndigheten att organisationen fortlöpande skulle bedöma takten för genomförandet bland annat utifrån utvecklingen i Syrien. I vilken utsträckning som detta gjordes i praktiken är dock oklart.

#### 2.4.4 Migrationsverket bedrev ett medarbetardrivet arbete och har förankrat organisationen

Vi bedömer att personalen involverades i förberedelserna av den nya organisationen. Vi konstaterar vidare att den nya organisationen förankrades hos personalen. Det är en samstämmig bild i våra intervjuer att myndighetens förankringsomgångar var väl genomförda.

#### 2.4.5 Svag styrning av genomförandet

Det förhållandevis långa förloppet ledde till att det initiala engagemanget till viss del hade ebbat ut när det var dags för implementeringen. Vi bedömer att styrningen var för svag från myndighetsledningens sida i detta läge, vilket skapade utrymme för egna tolkningar av direktiven bland chefer och medarbetare.



## 3 Ansvarsfördelning, styrning och stöd

I detta kapitel redogör vi för ansvarsfördelningen inom organisationen, den interna styrningen av verksamheten och stödet till verksamheten. Vi inleder med att beskriva den övergripande styrningen av myndigheten. Därefter redogör vi för verksamhetens olika delar, det vill säga huvudkontorets stödfunktioner, den operativa chefen och kvalitetsavdelningen samt regionernas verksamheter. I kapitlets fyra avslutande avsnitt redovisar vi omorganisationens genomslag, utmaningar i arbetet med att säkerställa enhetlig rättstillämpning, konsekvenser för myndighetens målgrupper och erfarenheter från andra myndigheter.

### 3.1 Övergripande styrning av myndigheten

Migrationsverkets verksamhet påverkas till stor del av förändringar i omvärlden, vilket utgör en utmaning i styrningen av myndigheten. I detta avsnitt redogör vi för våra huvudsakliga iakttagelser om Migrationsverkets övergripande styrning och uppföljning.

#### 3.1.1 Ekonomidirektören är ansvarig för den långsiktiga styrningen

Den tidigare generaldirektören ville i samband med omorganisationen skapa en organisation där färre frågor hanterades av den högsta ledningen. Av Migrationsverkets nuvarande arbetsordning framgår att generaldirektören beslutar i ärenden av principiell natur, och om bland annat verksamhetsplanen och arbetsordningen. Ansvaret för den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen har, enligt arbetsordningen, chefen för ekonomiavdelningen.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Migrationsverket (2017) *Arbetsordning för Migrationsverket 2017*, s. 7ff.

### 3.1.2 Flera olika styrdokument

Verksamhetsplanen är ett av myndighetens huvudsakliga styrinstrument. Den utarbetas årligen av ekonomiavdelningen och beslutas av generaldirektören. Övriga chefer ansvarar för att ta fram så kallade genomförandeplaner som beskriver hur uppdragen i verksamhetsplanen ska omhändertas av de olika avdelningarna.

Som vi noterade i kapitel 2 pågår fortfarande arbetet med en myndighetsövergripande verksamhetsstrategi vars syfte är att komplettera verksamhetsplanerna. Migrationsverket har dock utvecklat en strategisk utvecklingsplan som löper mellan 2017 och 2019. Migrationsverket identifierar där ett antal områden som de ska arbeta med under kommande år. Det handlar till exempel om digitalisering och kompetensförsörjning.

### 3.1.3 Avsaknad av långsiktig strategisk styrning

Migrationsverkets ärendebalanser kan i relativt hög grad variera mellan olika år. Svängningarna har enligt våra intervjupersoner bidragit till att den långsiktiga planeringen av verksamheten ofta har blivit eftersatt. Vår genomgång av mötesanteckningar från Migrationsverkets ledningsgrupp visar till exempel att de främst diskuterar myndighetens löpande arbete såsom återrapportering, prognoser, ekonomi och HR-frågor. Frågor om styrning, bristande intern kommunikation, otydlig ansvarsfördelning och behov av stöd har däremot återkommande diskuterats i den operativa ledningsgruppens möten. Det visar både vår genomgång av mötesanteckningar för verksledningens och den operativa ledningens möten från och med januari 2015, och intervjuer med personer i ledningsgruppen. Det gäller för hela den undersökta perioden.

Även om chefer och medarbetare har förståelse för situationen, så efterlyser de mer strategisk styrning av ledningen. De saknar exempelvis tydliga prioriteringar att utgå ifrån när de ska utforma underliggande strategidokument.

### 3.1.4 Svårt att följa upp verksamheten

Ekonomiavdelningen ansvarar för Migrationsverkets sammanhållna uppföljning av verksamhetens resultat och myndighetens ekonomi. Kvalitetschefen ska samtidigt tillhandahålla ett fungerande ramverk för styrning och uppföljning av verksamheten. I uppgiften ingår att utforma ändamålsenliga

mätetal för processernas effektivitet, kvalitet och utfall. Därtill ska avdelningscheferna, inklusive den operativa chefen, följa upp verksamheten inom sina respektive områden.<sup>22</sup>

Internrevisionen pekar i sin riskanalys på att myndigheten i vissa delar brister i uppföljningen av verksamheten. Det gäller bland annat hur man ska kunna utveckla mätetal och indikatorer.<sup>23</sup> Enligt våra intervjuer är det svårt att få en överblick av den samlade uppföljningen när den sker inom olika system och på skilda nivåer i myndigheten.

## 3.2 Huvudkontorets stödfunktioner utvecklar fortfarande sina verksamheter

Genom att centralisera stödet till huvudkontoret ville myndigheten säkerställa enhetliga processer och arbetssätt i regionerna. I detta avsnitt redogör vi för det samlade huvudkontoret och stödet till verksamheten.

### 3.2.1 Stödfunktionerna har vuxit i volym men minskat som andel

Huvudkontorets funktioner har i likhet med övriga delar av myndigheten växt i samband med ökningen av antalet asylsökande under framför allt hösten 2015. Av tabell 3.1 framgår det att antalet årsarbetskrafter inom huvudkontoret har nära fördubblats mellan åren 2014 och 2017. Stödfunktionernas andel av myndighetens totala arbetskraft har dock minskat något från 11,3 procent till 10,6 procent.

**Tabell 3.1** Antal årsarbetskrafter, beräknat för januari månad åren 2014–2017. Andel i procent inom parentes.

År	2014 <sup>1</sup>	2015	2016	2017
Stödfunktioner på huvudkontoret	440 (11,3)	547 (11,8)	670 (10,0)	760 (10,6)
Totalt	3 868 (100)	4 635 (100)	6 673 (100)	7 179 (100)

Källa: Migrationsverkets statistik. <sup>1</sup>Siffrorna för 2014 avser dåvarande stöd- och huvudkontorsfunktioner och är därför inte fullt jämförbara med övriga siffror.

<sup>22</sup> Migrationsverket (2017) *Arbetsordning för Migrationsverket 2017*, s. 8.

<sup>23</sup> Migrationsverket (2016) *Internrevisionens riskanalys 2016*, s. 5.

Tabell 3.2 förstärker bilden från tabell 3.1. Stödfunktionerna växer i volym men minskar som andel av hela verksamheten under åren 2014–2017.

**Tabell 3.2 Fördelning av förvaltningsanslag, miljoner kronor. Andel i procent inom parentes.**

År	2014 <sup>1</sup>	2015	2016
Stödfunktioner på huvudkontoret	656 (18,2)	853 (18,1)	1041 (17,4)
Totalt	3 601 (100)	4 706 (100)	5 971 (100)

Källa: Migrationsverkets statistik. <sup>1</sup> Avser dåvarande stöd- och huvudkontorsfunktioner och är inte fullt jämförbara med övriga siffror.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Polismyndigheten har i likhet med Migrationsverket många kontakter med enskilda individer i samhället och geografiskt utspridda verksamheter. Tabell 3.3 visar att Migrationsverket har en marginellt lägre andel stödverksamhet än de tre andra myndigheterna, räknat i antal medarbetare.

**Tabell 3.3 Fördelning av kompetens<sup>1</sup>, september 2016 (procent).**

	Ledning <sup>2</sup>	Stöd	Kärn	Oklassificerad <sup>3</sup>
Migrationsverket	5	14	81	0
Arbetsförmedlingen	6	17	77	0
Försäkringskassan	5	15	68	11
Polismyndigheten	12	16	70	2

Källa: Arbetsgivarverket.

<sup>1</sup> Uppgifterna skiljer sig från övriga tabeller. Det beror bland annat på att Arbetsgivarverket utgår från månadsavlönade som arbetar minst 40 procent istället för årsarbetskrafter och har gjort en annan kategorisering av verksamheten. <sup>2</sup> Lönesättande chef med personalansvar. <sup>3</sup> Klassificeringen bygger på uppgifter som myndigheterna själva rapporterar in.

I början av 2015 fokuserade stödfunktionerna till stor del på att formera sina verksamheter, vilket medförde att den operativa verksamheten initialt fick mindre stöd än vad behovet motsvarade, enligt våra intervjupersoner. Stödet har sedan dess förstärkts, men anses ännu inte vara tillfredsställande.



### 3.2.2 Medarbetare efterfrågar mer rättsligt stöd

Flera intervjupersoner i den operativa verksamheten framhåller att det har blivit svårare att upprätthålla en god rättslig kvalitet i den operativa verksamheten. Förklaringen som anges är att centraliseringen av de rättsliga frågorna har skapat ett avstånd till det rättsliga stödet. Rättsavdelningen har även, tillsammans med kvalitetsavdelningen, övertagit kvalificerade medarbetare från den operativa verksamheten.

Handläggare och beslutsfattare är nöjda med kvaliteten i stödet från den rättsliga avdelningen, men anser att det tar för lång tid att få svar på frågor och saknar vardagsnära hjälp. Företrädare för rättsavdelningen framhåller i våra intervjuer att organisationens kraftiga expansion och den nya asylslagstiftningen är de huvudsakliga förklaringarna till varför stödet inte har motsvarat behovet. Rättsavdelningens ambition är dock att komma närmare den operativa verksamheten under 2017.

Som kompensation till det frånvarande stödet har nästan samtliga regioner utformat en egen stödorganisation på regionkanslierna. Den operativa ledningen anser dock inte att detta stöd är tillräckligt i de rättsliga frågorna.

### 3.2.3 HR-avdelningen ser ett stort behov av kompetensutveckling

HR-avdelningen ansvarar för kompetensförsörjningen på Migrationsverket. Den kraftiga ökningen av anställda har ställt särskilda krav på utbildningsinsatser. I våra fokusgrupper har det framgått att många nyanställda ännu saknar introduktionsutbildning. Under 2015 och 2016 ställdes introduktionsutbildningar in på grund av det ansträngda läget för myndigheten. Drygt 2 300 medarbetare ska enligt myndighetens plan för kompetensutveckling gå introduktionsutbildningen under kommande år.<sup>24</sup>

Flera regionala företrädare ansåg att det centraliserade rekryteringsstödet från HR-avdelningen inte fungerade väl under 2015. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer har HR-avdelningen och den operativa verksamheten efterhand dock funnit ett mer välfungerande samarbete.

---

<sup>24</sup> Migrationsverket (2016) *Kompetensanalys 2016 inför kompetensutvecklingsplan 2017*, s. 7.

### 3.2.4 Olika IT-system försvårar för regionerna

Migrationsverket har under flera år fått i uppdrag i regleringsbrevet att verka för produktivitetsökningar genom digitalisering. Avdelningen för verksamhetsstöd ansvarar för den löpande utvecklingen och underhållet av IT inom Migrationsverket. Ansvar för stora utvecklingsprojekt ligger dock i utvecklingsavdelningens portfölj. Det gäller till exempel det IT-stöd som myndigheten ska implementera under 2017 för att stödja skyddsprocessen. I detta arbete medverkar även kvalitetsavdelningen.<sup>25</sup>

Den tidigare ordningen där verksamhetsområdena arbetade inom olika IT-system lever kvar i den nya organisationen, vilket innebär att olika enheter inom samma region arbetar i olika system. Både chefer och medarbetare anser att detta försvårar överlämningen mellan handläggare, till exempel i de fall då handläggare från olika enheter arbetar med samma ärende.

IT-stödet från avdelningen för verksamhetsstöd fungerar tillfredsställande. De intervjuade anser dock att uppdelningen av ansvaret för IT-frågorna mellan två avdelningar hämmar effektiviteten i utvecklingsarbetet eftersom de ansvariga avdelningarna inte uppfattas sträva åt samma håll. Regionföreträdarna efterfrågar även mer insyn och inflytande i arbetet.

## 3.3 Den operativa ledningen styr regionerna med stöd från kvalitetsavdelningen

Den operativa verksamheten leds av den operativa chefen. Arbetet i regionerna styrs samtidigt av det stöd som kvalitetsavdelningen tillhandahåller. I detta avsnitt redogör vi för verksamheten under den operativa ledningen och kvalitetsavdelningen.

### 3.3.1 Den operativa ledningen växer i antal

Tabell 3.4 visar att antalet årsarbetskrafter som är sysselsatta inom stöd- och stabsfunktioner direkt under den operativa ledningen har ökat, från 175 till 261 årsarbetskrafter under perioden 2014–2017. Dock har dess andel av Migrationsverkets totala arbetskraft minskat under samma period, från 4,5

---

<sup>25</sup> Migrationsverket (2017) *Verksamhetsplan för 2017*.

procent till 3,6 procent. Ökningen i antal kan förklaras av såväl myndighetens generella expansion som ett behov av att styra och följa upp regionernas arbete. Den operativa ledningen uppger att de tidigt behövde utveckla stöd- och samordningsfunktioner för att avlasta regionerna och samordna styrningen från huvudkontoret.

**Tabell 3.4** Antal årsarbetskrafter i den operativa stödverksamheten, beräknat för januari månad åren 2014–2017. Andel i procent inom parentes.

År	2014	2015	2016	2017
Operativt stöd	175 <sup>1</sup> (4,5)	104 (2,2)	165 (2,4)	261 (3,6)
Totalt på myndigheten	3 868 (100)	4 635(100)	6 673(100)	7 179(100)

Källa: Migrationsverkets statistik. <sup>1</sup> Siffrorna för 2014 avser dåvarande stödfunktioner och är därför inte fullt jämförbara med övriga siffror.

### 3.3.2 Operativ chef har skapat avstånd till ledningen

Införandet av en central chef för den operativa verksamheten har, enligt våra intervjupersoner, i den operativa verksamheten medfört att avståndet till myndighetens ledning har ökat jämfört med ordningen i den tidigare organisationen.

### 3.3.3 Kvalitetsavdelningen skapar förutsättningar för den operativa verksamheten

Kvalitetsavdelningen har i likhet med den operativa ledningen vuxit under perioden 2014–2017, från 26 till 90 årsarbetskrafter. Räknat från 2015 då omorganisationen sjuösattes har dock kvalitetsavdelningen andel av den totala arbetskraften varit relativt konstant.

**Tabell 3.5** Antal årsarbetskrafter på kvalitetsavdelningen, beräknat för januari månad åren 2014–2017. Andel i procent inom parentes.

År	2014	2015	2016	2017
Kvalitetsavdelningen	26 <sup>1</sup> (0,7)	58 (1,3)	81 (1,2)	92 (1,3)
Totalt på myndigheten	3 868(100)	4 635(100)	6 673(100)	7 179(100)

Källa: Migrationsverkets statistik. <sup>1</sup> Kvalitetsavdelningen etablerades först 2015. Siffrorna för 2014 avser dåvarande stöd- och utvecklingsfunktioner och är därför inte fullt jämförbara med övriga år.

### **Det stora antalet standarder försvårar för handläggare**

Som stöd för den operativa verksamheten tar kvalitetsavdelningen fram rutiner och arbetssätt, så kallade standarder. Standarderna reglerar en mängd olika frågor, exempelvis hur ett mottagningssamtal med asylsökande ska gå till eller hur återkoppling mellan olika funktioner i myndigheten ska ske. En del standarder är på ett par sidor, medan andra är omkring femton sidor långa.

Standarderna syftar till att förbättra flödet i processerna och öka kvaliteten i arbetet. Stödet riktas både till den operativa verksamheten och till huvudkontorets stödfunktioner.

Sedan 2015 har kvalitetsavdelningen tagit fram omkring 170 standarder, varav över hälften togs fram under 2016. Våra intervjuer med chefer och medarbetare i regionerna visar att det stora antalet standarder gör det svårt att få en samlad överblick över stödet och att tillämpa rätt standard vid behov. Det är också svårt för handläggare och beslutsfattare att hitta rätt standard på intranätet.

### **Standarderna rör relativt avgränsade områden**

Statskontoret har gått igenom ungefär 20 standarder som kvalitetsavdelningen har tagit fram mellan 2015 och 2017. Genomgången visar att standarderna ofta avser relativt avgränsade frågor. I flera av standarderna väger kompetensutveckling eller det rättsliga förhållningssättet tungt. Men det förekommer även att avdelningen väger samman flera aspekter i en standard, exempelvis processorientering, sökandes behov, rättsliga aspekter och effektivitet.

Några standarder innehåller detaljerade beskrivningar medan andra enbart i korthet redogör för den praktiska tillämpningen. Våra intervjuer visar att de båda ytterligheterna orsakar problem för handläggarna.

### **Otydliga rutiner för implementering och återkoppling**

Standarderna ska implementeras i den operativa verksamheten via den operativa ledningen och regionledningarna. Den operativa chefen ska återkoppla synpunkter på standarder från den operativa verksamheten till kvalitetsavdelningen. Enligt våra intervjuer med regionföreträdare är rutinerna för att implementera standarder och återföra synpunkter otydliga. Flera

intervjupersoner upplever att standarderna publiceras utan förvarning på intranätet. Regionföreträdare anser även att det är otydligt om det är via chefslinjen eller genom processnätverk med sakkunniga som implementeringen och återföringen ska ske.

### **Myndigheten ska utarbeta standard för handlägningsprocesser**

Regeringen har gett Migrationsverket i uppdrag att utarbeta en myndighetsgemensam standard för handlägningsprocesser.<sup>26</sup> Kvalitetsavdelningen arbetar inom ramen för detta med att ta fram en processhandbok som ska vara gemensam för alla verksamhetsområden.

#### **3.3.4 Jämbördiga funktioner skapar otydlig styrning**

Den operativa chefen och kvalitetschefen är organisatoriskt sett jämbördiga och svarar båda två direkt mot generaldirektören. Avsaknaden av hierarki mellan funktionerna ska säkerställa att båda perspektiven får inflytande över verksamheten. Den operativa verksamheten och kvalitetsavdelningen ansvarar gemensamt för en genomförandeplan som anger hur man fördelar uppdraget i verksamhetsplanen mellan de två cheferna.

För medarbetarna leder den tudelade styrningen av verksamheten till otydlighet. Exempelvis kan direktiv från den operativa ledningen om produktionskrav vara svårförenliga med kvalitetskrav som kvalitetsavdelningen ställer.

Gränsdragningsproblematiken syns även i viss mån i arbetsordningen. Enligt den ansvarar till exempel den operativa chefen för att ”samordna, styra och följa upp den operativa verksamheten” medan kvalitetschefen ska ”tillhandahålla ett fungerande ramverk för styrning och uppföljning av verksamheten”.<sup>27</sup> Detta gör det svårt för medarbetarna att förutse vilken avdelning som kommer att tilldelas ansvar för olika uppdrag. Arbetsordningen reglerar inte heller närmare hur kvalitetschefen och den operativa chefen ska samverka.

---

<sup>26</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.

<sup>27</sup> Migrationsverket (2017) *Arbetsordning för Migrationsverket 2017*, s. 9 och s. 10.

## 3.4 Regionerna är etablerade verksamheter men de skiljer sig åt

Regionerna ansvarar för delar av Migrationsverkets kärnområden inom respektive geografiska område. I det följande redogör vi för regionernas verksamheter.

### 3.4.1 Variationer i regionernas uppbyggnad

Regionerna skiljer sig åt i storlek och uppbyggnad. Antalet årsarbetskrafter i januari 2017 varierade mellan cirka 1 100 årsarbetskrafter i Region syd, som är den största regionen, och knappt 700 årsarbetskrafter i Region nord, den minsta regionen. Vad gäller regionernas uppbyggnad har vissa valt att dela upp ansvaret mellan sektionscheferna i geografiska områden, medan andra har delat upp ansvaret efter processer. Även storleken på regionkanslierna skiljer sig åt. Några regioner har verksamhetsexperter anställda på kansliet, medan andra istället har experterna i linjeorganisationen.

Genomförandekansliet konstaterade i sin slutrapport hösten 2015 att det återstod att hitta en balans mellan det regionala ansvaret och den centrala styrningen. Genomförandekansliet framhöll att det för den fortsatta utvecklingen var viktigt att forma regionerna utifrån regionala förutsättningar och samtidigt bibehålla en lyhördhet inför behovet av samordning och gemensamma strukturer.<sup>28</sup>

I våra intervjuer har det framkommit att det fortfarande pågår diskussioner om i vilken utsträckning regionernas organisation ska tillåtas att variera. Hittills har regionchefernas olika kompetens och erfarenheter fått stort inflytande på utformningen av regionerna enligt våra intervjupersoner. Regionernas skillnader har bland annat försvårat den interna kommunikationen och samordningen.

---

<sup>28</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 15.

### 3.4.2 Verksamhetsområdena lever i viss mån kvar

Enheterna i regionerna är till stor del fortfarande organiserade utifrån de tidigare verksamhetsområdena. Även ekonomiavdelningens resursfördelning till regionerna bygger på verksamhetsområdena. Flera intervjupersoner framhåller att utbytet mellan olika enheter fortfarande är begränsat, även om regionaliseringen har bidragit till ett visst ökat samarbete över enhetsgränserna.

### 3.4.3 Ansvarsfördelningen mellan enhetschef och sektionschef är delvis otydlig

Funktionen sektionschefer fanns inte i myndighetens ursprungliga plan för den nya organisationen. Under våren 2015 beslutade dock myndigheten att tillsätta sektionschefer i samtliga regioner. En majoritet av regioncheferna anger i våra intervjuer att de tidigt såg behov av en nivå över enhetscheferna för att minska antalet direktrapporterande chefer under sig.

Sektionscheferna svarar direkt mot regionchefen och har i regel omkring tio enhetschefer under sig. Enligt våra intervjupersoner har inrättandet av sektionscheferna underlättat för regioncheferna, men det har samtidigt lett till att enhetschefernas roll har blivit oklar. I vissa regioner anger medarbetarna att det inte är tydligt vilka frågor de olika cheferna ansvarar för.

## 3.5 Varierande genomslag för den nya organisationen

Den nya organisationen åtnjuter delvis legitimitet bland chefer och medarbetare. Det gäller till exempel införandet av regionerna. Våra intervjuer visar dock att det fortfarande återstår arbete för att verksamheten ska bedrivas på ett effektivt sätt.

### 3.5.1 Acceptans för regionindelningen

Det finns en bred acceptans bland medarbetarna för den nya regionindelade organisationen. Samtidigt uppger merparten av handläggarna och beslutsfattarna att man inte har påverkats nämnvärt i det dagliga arbetet. Den främsta anledningen är att enhetsstrukturerna har behållits intakta. Medarbetarna uppskattar generellt sett den nya närheten till regionledningen,

men saknar stödfunktionerna som har lyfts bort från den operativa verksamheten till den centrala styrningen.

Medarbetarna anser också att verksamheten har blivit mer flexibel. Enligt våra intervjupersoner var regionchefernas mandat att fördela resurser inom regionerna en förutsättning för att kunna hantera ökningen av antalet sökande hösten 2015. Under de aktuella veckorna kunde en stor del av personalen arbeta med att registrera sökande för att därefter fördelas så att myndigheten kunde ta hand om den stora gruppen asylsökande.

### 3.5.2 Otydliga gränssnitt och överlappande verksamheter

Den nya organisationen innebär att flera nya avdelningar och funktioner har inrättats. Inför omorganisationen diskuterades gränssnitten mellan nya och gamla avdelningar.<sup>29</sup> Enligt våra intervjuer kvarstår det fortfarande vissa frågetecken kring ansvarsfördelningen inom organisationen. Det gäller till exempel gränssnitten mellan den operativa ledningen, kvalitetsavdelningen och centrala stödfunktioner på huvudkontoret.

#### **Olika tolkningar av arbetsordningen**

I myndighetens arbetsordning redovisas de olika avdelningarnas ansvar och uppgifter övergripande. Det är i vissa delar svårt att närmare utläsa hur ansvaret ska fördelas mellan olika funktioner. Det gäller till exempel ansvarsfördelningen mellan kvalitetsavdelningen, ekonomiavdelningen, rättsavdelningen och den operativa verksamheten.

Dessa otydligheter bidrar till att olika personer gör olika tolkningar av arbetsordningen. I våra intervjuer uppger också flera medarbetare att hur ansvaret fördelar sig i praktiken inte alltid följer arbetsordningen.

#### **Likartade frågor hanteras på flera håll**

Bland våra intervjupersoner finns även en oro över att de otydliga gränssnitten har lett till att det uppstår likartade verksamheter i flera delar av myndigheten. Det gäller bland annat verksamheter som har byggts upp

---

<sup>29</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s.13.



under den operativa ledningen och frågor hos kvalitetsavdelningen som även hanteras av någon av huvudkontorets avdelningar. Flera intervju-personer har påtalat att det har utvecklats statistikfunktioner under både ekonomichefen och den operativa ledningen. Ett annat exempel är frågor kring boende som hanteras av såväl boendese sekretariatet under den operativa ledningen som av avdelningen för verksamhetsstöd. Detta innebär risker för dubbelarbete och att frågorna blir tungrodda eftersom de kräver samordning. Det kan också leda till att medarbetare får olika besked från olika delar av organisationen.

### 3.5.3 Huvudkontoret brister i sin samordning

För att säkerställa den centrala styrningens genomslag i regionerna konstaterade genomförandekansliet att huvudkontorets avdelningar skulle behöva kommunicera som *ett* huvudkontor. Enligt våra intervjuer har man inte nått ända fram i detta avseende.

En del regionföreträdare anger att de ibland får dubbla eller motstridiga uppdrag och styr signaler från huvudkontorets avdelningar. Generellt sett upplever de också att det kommuniceras ett stort antal beslut och beredningsärenden från huvudkontoret, vilket gör det svårt att få en överblick av besluten i olika frågor.

#### **Ett stort antal remisser till regionerna**

Regionerna får svara på ett stort antal remisser. Remisserna kommer framför allt från kvalitetsavdelningen och avser ofta nya standarder, men det kan även handla om ärenden från huvudkontorets avdelningar. Även om remissförfarandet ger regionerna möjlighet till inflytande, så anser merparten av de sektionschefer som vi har intervjuat att hanteringen av remisser är betungande. De uppger dessutom att remisserna ofta ska besvaras med kort varsel.

#### **Samordningsfunktioner för att hantera styrningen ovanifrån**

Samordningsproblemet har även resulterat i att regionerna har utvecklat fler egna koordineringsfunktioner än vad myndigheten initialt bedömde behövdes. Det är en förklaring till att påbyggnaden i regionernas ledning och under den operativa ledningen har ökat.

### 3.5.4 Svagt genomslag för centralt stöd och styrning

En uttalad ambition med omorganisationen var att finna en välfungerande balans mellan central styrning och lokalt ansvar. Både de centrala stödfunktionerna och regionernas ledningar är relativt eniga om att den centrala styrningens genomslag i verksamheten inte fungerar helt tillfredställande.

Enligt våra intervjuer är det särskilt svårt för kvalitetsavdelningen att få genomslag i den operativa verksamheten. Enligt kvalitetsavdelningens egen uppföljning tillämpas deras standarder enbart i viss utsträckning i verksamheten.<sup>30</sup>

#### **Operativa verksamheten upplever inte att styrningen är anpassad**

Våra intervjuer tyder på att chefer och medarbetare i regionerna generellt sett upplever att styrningen från centralt håll inte är anpassad till deras förutsättningar. De centrala funktionerna anses inte ha förståelse för den operativa verksamheten och dess produktionskrav. Företrädare för de centrala funktionerna menar å sin sida att den operativa verksamheten tenderar att ta egna beslut i frågor som stödfunktionerna ansvarar för.

#### **Bättre genomslag när avdelningar har representanter i regionerna**

Den centrala styrningen får bättre genomslag i frågor där regionerna ser ett tydligt behov av stöd och styrning, som exempelvis de rättsliga frågorna. Även ekonomi- och HR-avdelningarna får ett tydligare genomslag i regionerna. Förklaringen som våra intervjupersoner ger är att avdelningarna har representanter på regionkontoren och i regionernas ledningsgrupper. Representanterna kan där framföra aktuella frågor inom respektive ansvarsområde.

#### **Genomförandeplaner och verksamhetsplaner visar på utvecklingsarbeten**

Det pågår ett arbete inom myndigheten för att stärka kommunikationen och ge bättre förutsättningar för den interna styrningen. I genomförandeplanerna finns exempel på att olika avdelningar arbetar med att utveckla den interna kommunikationen. Exempelvis inventerade rättsavdelningen under 2016

---

<sup>30</sup> Migrationsverket (2016) *Kvalitetsavdelningens uppföljning av införande av standarder*, mars 2016.

hur rättsliga frågeställningar från linjen kan fångas upp, medan HR-avdelningen planerade att utveckla kanaler för kommunikation och samarbete med verksamheten.<sup>31</sup> Samma år fick den operativa chefen i uppdrag att utveckla organisationens förmåga att ta emot och tillämpa nya metoder och arbetssätt.<sup>32</sup>

## 3.6 Utmaning att säkerställa enhetlig rättstillämpning

En farhåga inför omorganisationen var att regionindelningen skulle försvåra arbetet med att säkerställa enhetligheten inom myndigheten. Det gällde framför allt hur myndigheten skulle komma att hantera och bedöma ärenden.<sup>33</sup>

### 3.6.1 Rätts- och kvalitetsavdelningen går inte alltid i takt

I frågor som rör den rättsliga kvaliteten ska kvalitetschefen enligt arbetsordningen samråda med chefen för rättsavdelningen. Varje standard ska föregås av ett rättsligt ställningstagande av rättsavdelningen. Rättsavdelningens rättsliga bedömningar och kvalitetsavdelningens standarder som ska stödja dessa publiceras därmed inte samtidigt. En konsekvens blir att gamla standarder kan motsäga nya ställningstaganden från den rättsliga avdelningen. Det framgår av våra intervjuer med handläggare och beslutsfattare.

### 3.6.2 Svårare att säkra enhetlighet i en regional organisation

Bland cheferna är somliga något mer positiva till myndighetens förutsättningar att säkerställa en enhetlig tillämpning medan andra tvivlar på att rättsavdelningen har tillräcklig kapacitet för att ge rättsligt stöd till regionerna. De flesta är däremot eniga om att det är svårare att säkerställa

---

<sup>31</sup> Migrationsverket (2016), *Genomförandeplan rättsavdelningen 2016*, s.6, Migrationsverket (2016) *Genomförandeplan 2016 HR-avdelningen*, s. 7.

<sup>32</sup> Migrationsverket (2016), *Verksamhetsplan 2016 samt inriktning för 2017 och 2018*, s.7.

<sup>33</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2014.

enhetlighet i den regionala organisationen än i den tidigare verksamhetsindelade organisationen.

### 3.6.3 Den rättsliga variationen är dock liten mellan regionerna

I sin kvalitetsuppföljning konstaterar rättsavdelningen visserligen att den rättsliga kvaliteten i asylärenden inte är tillfredsställande, men att det endast finns mindre variationer i kvaliteten mellan regionerna.<sup>34</sup> Merparten av våra intervjupersoner, både på de centrala funktionerna och i regionerna, anser dock att arbetet för att främja enhetlighet är en utmaning för myndigheten. Merparten av de intervjuade handläggarna konstaterar också att handläggningen av ärenden skiljer sig mellan olika regioner.

### 3.6.4 Regionerna har strukturer för arbete med enhetlighet

Samtliga regionledningar anger att de har processer för att säkerställa enhetlighet mellan olika enheter inom regionen. De flesta regionerna arbetar för att säkerställa en enhetlig tillämpning genom chefsmöten, antingen på sektionschefsnivå eller genom ärendegenomgångar för enhetschefer. Det finns också regioner som samlar enhetschefer, teamledare och beslutsfattare till gemensamma möten eller särskilt behandlar dessa frågor inom respektive team.

### 3.6.5 Samarbetet mellan regionerna har inte satt sig

Av våra intervjuer framgår att det finns ett visst mått av samarbete mellan regionerna, men samarbetet rör enbart regioncheferna och i någon mån regionernas kanslichefer. Det finns i våra intervjuer förståelse för att det framöver krävs en mer utvecklad samverkan för att regionerna ska kunna arbeta mer likartat. Det finns till exempel ambitioner att uppjobba forum där sektionscheferna kan utbyta erfarenheter, men dessa har ännu inte funnit sin form.

---

<sup>34</sup> Migrationsverket (2016) *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.

## 3.7 Konsekvenser för myndighetens målgrupper

Vår generella bild är att Migrationsverkets målgrupper och samverkanspartner inte har påverkats av myndighetens omorganisation i någon större utsträckning. I vissa avseenden pekar de dock på otydligheter i kommunikationen som kan hänföras till den nya organisationen.

### 3.7.1 Får ibland motstridiga besked

Av Statskontorets kartläggning och analys av länsstyrelsernas arbete med mottagandet under andra halvåret 2015 framkommer att länsstyrelserna ansåg att informationen från Migrationsverket inte alltid var samordnad mellan nationell och regional nivå.<sup>35</sup> Även Sveriges kommuner och landsting har i våra intervjuer anfört att olika delar av myndigheten kan lämna olika besked, vilket försvårar kommunernas planering. Till exempel kan information och uppgifter som kommer från regionala företrädare motsägas av de centrala funktionerna, vilket tyder på att centralt fattade beslut inte alltid kommuniceras till regionerna.

### 3.7.2 Svårt att hitta vägar in i myndigheten

Av våra intervjuer framgår att Polismyndigheten, Kriminalvården, Röda korset och Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar har etablerade kontaktvägar till Migrationsverket. Det är dock svårare för målgrupperna att på lokal nivå komma i kontakt med lämpliga handläggare. Det kan ta tid att få svar från rätt person. De offentliga biträdena menar också att det kan ta tid innan de får tillgång till klienternas handlingar.

De boendeleverantörer som vi har intervjuat efterfrågar mer etablerade samverkansform med funktioner på huvudkontoret, för att de långsiktigt ska kunna planera sin verksamhet.

---

<sup>35</sup> SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*.

### 3.8 Erfarenheter från andra stora myndigheter

Skatteverket har nyligen inför en översyn av sin organisation redovisat erfarenheter från tio stora myndigheter som har många kontakter med enskilda.<sup>36</sup> Vi redovisar några av studiens huvudpunkter:

- *Organisationer behöver fortlöpande anpassas*

Det finns ingen optimal organisation som håller över tid, utan myndigheter behöver fortlöpande anpassa organisationen för att lösa de problem som uppstår efter en tid. Det uppger samtliga myndighetsföreträdare som Skatteverket har intervjuat. Alla organisationslösningar har sina för- och nackdelar.

- *Vanligt med en regionaliserad organisation*

Flertalet av myndigheterna delar in sin kärnverksamhet efter geografiska regioner. Det är en konsekvens av att de har verksamhet över hela landet och har kontakter med enskilda.

- *Ovanligt att all kärnverksamhet samlas under en chef*

En minoritet av myndigheterna organiserar kärnverksamheten under en operativ chef. Skatteverket var en av dem, men har numera frångått den ordningen. Uppdraget för deras produktionsavdelning blev för stort och avdelningen kom att uppfattas som för självständig.

### 3.9 Sammanfattande analys

Statskontoret bedömer i det följande de tre delfrågorna som vi ska besvara enligt uppdraget, det vill säga om ansvarsfördelningen i organisationen, den interna styrningen av verksamheten och stödet till verksamheten motsvarar syftet med en ny organisation.

---

<sup>36</sup> Skatteverket (2016) *Översyn av Skatteverkets styrning och organisation*. Centrala studiestödsnämnden, Pensionsmyndigheten, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Skatteverket och Migrationsverket ingår i studien.

### 3.9.1 Ansvarsfördelningen i organisationen

Vi bedömer att ansvarsfördelningen mellan de centrala funktionerna och regionerna i grunden är motiverad. Den ger förutsättningar för att myndigheten ska kunna bibehålla ett liknande arbetssätt över hela landet samtidigt som det finns en flexibilitet att flytta resurser mellan olika delar av verksamheten. Vi har dock sett att det finns oklarheter och obalanser inom ansvarsfördelningen.

#### **Oklara gränssnitt mellan huvudkontorets funktioner**

Det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan huvudkontorets funktioner som leder till att regionerna får motstridiga eller dubbla besked. Den interna kommunikationen i myndigheten har inte heller bidragit till ett mer samlat huvudkontor.

#### **Det tudelade ansvaret för operativ verksamhet är en utmaning**

Det är en stor utmaning för myndigheten att den operativa verksamheten styrs av såväl den operativa chefen som kvalitetschefen. Vi anser att Migrationsverket inte helt har klarat av att hantera den utmaningen. Avsaknaden av ett tydligt ansvarsförhållande mellan de två cheferna gör att medarbetare inte alltid vet vilka besked som är prioriterade. Den interna kommunikationen inom myndigheten har inte heller förmått att kompensera avsaknaden av en tydlig hierarki.

#### **Operativa chefens starka mandat skapar obalans**

Det är ovanligt att som Migrationsverket placera all kärnverksamhet i en enda produktionsavdelning. Det blir lätt en myndighet i myndigheten, vilket kan göra det svårare för generaldirektören att styra och få inblick i verksamheten. Att samla närmare 90 procent av myndighetens verksamhet under en chef, skapar också en obalans gentemot stödfunktionerna som gör det svårare för dem att utöva sitt ansvar och uppdrag gentemot kärnverksamheten.

### 3.9.2 Intern styrning av verksamheten

Den nya organisationen innehåller inbyggda spänningsfält som ställer stora krav på den interna styrningen. Det gäller till exempel det tudelade ansvaret för den operativa verksamheten, den oklara ansvarsfördelningen mellan avdelningar och balansen mellan lokalt ansvar och central styrning. Vi

konstaterar att ledningens samlade styrning av myndigheten eller stödfunktionernas styrning av den operativa verksamheten behöver utvecklas för att nå upp till de krav som den nya organisationen ställer.

### **Brist på strategisk styrning gör det svårt att hantera spänningsfält**

Vi ser att det finns ett behov av en mer strategisk styrning från ledningens sida. Ledningsgruppen tenderar att ägna sig åt löpande frågor i stället för övergripande prioriteringar. Detta ger, tillsammans med att Migrationsverket ännu saknar en verksamhetsstrategi, sämre förutsättningar att hantera inbyggda spänningsfält i den nya organisationen.

### **Centrala styrningen är inte tillräckligt sammanhållen**

Vår uppföljning visar att den centrala styrningen inte får fullt genomslag. Det beror enligt vår bedömning bland annat på att den inte är tillräckligt sammanhållen och anpassad. Stödavdelningarna har vidtagit relativt få åtgärder för att samordna sig. Den operativa ledningen och regionkanslierna har fått inrätta särskilda koordineringsfunktioner för att hantera styrsignalerna från centralt håll. Ett sådant behov skulle inte uppstå om den centrala styrningen var mer sammanhållen.

### **3.9.3 Stödet till verksamheten**

Vi konstaterar att stödfunktionerna efterhand har utvecklat sin verksamhet och bättre funnit sin roll i den nya organisationen. Det återstår dock problem som är kopplade till stödet.

### **Kvalitetsavdelningens stöd är inte helt anpassat till verksamheten**

Vår analys visar att kvalitetsavdelningen har svårt att få gehör för sina standarder. Till viss del handlar det om att stödet inte upplevs vara anpassat till den operativa verksamhetens behov. Det stora antalet standarder i kombination med detaljerade anvisningar gör att det blir svårt för handläggarna att följa dem i det dagliga arbetet.

### **Det rättsliga stödet är eftersatt**

Vi konstaterar att det rättsliga stödet är eftersatt. Rättsavdelningen har hittills haft svårt att tillhandahålla ett stöd så som det var tänkt inför genomförandet av omorganisationen. Förutsättningar för ett verksamhetsnära stöd kommer att förbättras om rättsavdelningen uppnår sin ambition att i år komma närmare kärnverksamheten.



### **Utmaningar kopplade till kompetensförsörjning och digitalisering**

För att den operativa verksamheten ska kunna vara effektiv och säkerställa enhetlighet i den rättsliga tillämpningen krävs att medarbetarna får tillräcklig kompetensutveckling. Det ställs stora krav på myndigheten att säkerställa att alla nyanställda får en introduktionsutbildning. En annan utmaning för myndigheten är att utveckla sina IT-system, så att de inte försvårar överlämningar och en gemensam hantering av ärenden.



## 4 Arbetssätt i organisationen

Den nya organisationen ska präglas av ett processorienterat arbetssätt, coachande ledarskap och interprofessionella team. Vi redogör i detta kapitel för hur långt utvecklingen har kommit. De prioriteringar som Migrationsverket gjorde med anledning av det stora antalet asylsökande hösten 2015 har delvis hämmat utvecklingen. Vi har utifrån våra intervjuer sammanställt vilka övriga hinder som finns för att arbetssätten ska kunna få fullt genomslag.

Möjligheterna till genomslag påverkas bland annat av de frågor som vi behandlade i förra kapitlet, det vill säga den interna styrningen, stödet till verksamheten och hur ansvaret är fördelat i myndigheten. Även organisationskulturen har betydelse för vilket genomslag arbetssätt får i praktiken. Vi har inte gjort någon heltäckande analys av kulturen, men vi redovisar inledningsvis några drag som har framträtt i våra intervjuer med chefer och medarbetare.

### 4.1 Kultur i organisationen

Våra intervjupersoner lyfter fram att det finns en vana i myndigheten av att hantera ”här- och nu-” frågor och att ta initiativ. Vi har vidare sett att det finns en efterfrågan hos medarbetare av rättsligt stöd, vilket är tecken på en kultur att sträva efter kvalitet och enhetlighet i besluten.

Det finns en informell hierarki i myndigheten mellan olika uppgifter, enligt flera intervjupersoner. Enligt denna rankas exempelvis asylområdet högst, medan förvarsverksamheten rankas lägst.

Migrationsverket har många drivna medarbetare som agerar i kraft av sin expertkunskap inom respektive område. Samtidigt har vi sett att det finns ett mått av flexibilitet bland medarbetare som har flyttat mellan olika verksamheter.

En omorganisation kan ibland leda till en trötthet bland medarbetare. Vi har i våra intervjuer emellertid inte registrerat någon utbredd organisationströtthet inför, under eller efter genomförandet.

## 4.2 Processorienterad organisation

Ett av de övergripande målen för den nya organisationen är att skapa största möjliga värde för den sökande. Som ett led i detta ska arbetssättet i organisationen vara processorienterat. Syftet är att hantera den sökande så effektivt som möjligt i alla led. Utvecklingen av processer ska också stärka den centrala styrningen och motverka att lokal praxis uppstår. Processerna ska vara utformade så att de ger förutsättningar för att möta variationer av olika slag, till exempel att antalet sökande ändras.

### 4.2.1 Fem huvudprocesser och två stödprocesser

Antalet processer som kärnverksamheten ska delas upp i har varierat under omorganisationens gång. Myndigheten har landat i fem huvudprocesser:

1. *Att komma till Sverige.* Processen omfattar ansökningar som lämnas in utanför Sverige. Hanteringen på utlandsmyndigheter blir därför en naturlig del av processen. Det handlar om visum, tillstånd för besök, anknytning, arbetstillstånd och studier. Processen slutar med att den sökande antingen får resa till Sverige eller stanna i utlandet.
2. *Att stanna i Sverige.* I denna process lämnas ansökningarna in i Sverige. Det gäller ansökningar om förlängning av tillstånd och ”spårbyten”, det vill säga sökande som ansöker om förlängt eller förnyat tillstånd på annan grund än tidigare.
3. *Att återvända.* Processen rymmer alla aktiviteter som rör återvändande. Förutsättningarna för ett effektivt återvändandearbete skapas i många fall redan när den sökande lämnar in en ansökan om att få stanna i Sverige. I processen ingår även förvarsverksamheten.
4. *Att behöva skydd.* Processen omfattar individer som ansöker om asyl, det vill säga åberopar ett skyddsbehov, samt uttagningen av den svenska flyktingkvoten.
5. *Att bli svensk medborgare.* Processen samlar allt arbete som rör ansökningar om svenskt medborgarskap.

Det finns även två stödprocesser:

1. *Boende och stöd.* När en person har ansökt om asyl aktualiseras frågan om boende och stöd. Den sökandes behov av att rätt insats sätts in vid rätt tillfälle ska tillgodoses.
2. *Service och bemötande.* Processen ska präglade verksamheten i stort och går på tvärs med övriga processer. Denna process är till skillnad från de övriga inte tänkt att vara permanent.

Processerna att återvända, att behöva skydd samt boende och stöd utgör tillsammans den så kallade *skyddsprocessen* för vilken det finns en övergripande processbeskrivning.

Den finns i dag fem processägare. Flera av huvudprocesserna är indelade i delprocesser. I många fall är delprocesserna synonyma med de tidigare verksamhetsområdena eller ärendeslagen.

Det finns ett processnätverk knutet till varje process och till de flesta delprocesser. Nätverken ska bemannas med sakkunniga deltagare från den operativa verksamheten i regionerna och relevanta experter på olika ärendeslag. Syftet är att fånga upp förbättringsförslag och återkoppla till den lokala nivån.

#### 4.2.2 Regionerna har utvecklat olika organisationslösningar

Regionerna organiserar arbetet med processer på olika sätt. Två regioner organiserar inte verksamheten efter processer och saknar därför processansvariga chefer. De fyra regioner som har processansvariga chefer har sinsemellan valt olika lösningar. Två av dem är även organiserade efter de tidigare verksamhetsområdena, medan de resterande två utöver ansvaret för processerna även har gett sektionscheferna ett geografiskt ansvar.

#### 4.2.3 Positiv inställning till arbetet med processer

En majoritet av våra intervjupersoner är positiva till idén att arbeta mer processororienterat men är samtidigt osäkra på vad det innebär i praktiken. Flera processägare och sektionschefer anser också att de börjar skönja en förändring i sättet att tänka som går i riktning mot processer. I några regioner har det också gjorts försök att inhämta mer information i början av

skyddsprocessen. Det har enligt våra intervjuer med medarbetare varit värdefullt för handläggare och beslutsfattare i senare led.

#### 4.2.4 Processorienteringen har inte slagit igenom ännu

Våra intervjuer med chefer och medarbetare visar dock att det tidigare sättet att tänka i verksamhetsområden och ärendeslag till stor del ännu lever kvar i organisationen.

#### 4.2.5 Hinder för genomslag

- *Regionernas olika organisationslösningar försvårar genomslaget*

Regionernas olika organisationslösningar ger sämre förutsättningar för en väl fungerande kommunikation med kvalitetsavdelningen. I förlängningen kan det påverka genomslaget för ett processorienterat arbetssätt.

- *Oklart vem som ska vara motpart för processerna*

I beslutet om en ny organisation pekas cheferna i den operativa verksamheten ut som ansvariga för att implementera processerna. Däremot redogör beslutet inte närmare för hur kommunikationen mellan processägare och cheferna i den operativa verksamheten bör utformas. Detta är ännu inte heller klargjort i myndighetens arbetsordning eller regionernas handläggningsordningar.

Vid tiden för publiceringen av denna rapport riktar sig kvalitetsavdelningen främst till sektionscheferna. I de regioner där sektionscheferna inte ansvarar för processerna, försämras möjligheterna till genomslag. Vidare anser en majoritet av de intervjuade sektionscheferna att deras mandat och roll fortfarande är oklar.

- *Bristande förtroende mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten*

Våra intervjuer indikerar att det finns en förtroendeklyfta mellan den operativa verksamheten och kvalitetsavdelningen även om det skiljer sig mellan olika processer och regioner. De som arbetar i den operativa verksamheten anser att kvalitetsavdelningen ibland går för långt i organisationen av verksamheten, medan processägarna beskriver att de stundtals

bemöts som en motpart snarare än en partner. Företrädare för kvalitetsavdelningen menar dessutom att det är svårt att låna resurser från den operativa verksamheten, något som de är beroende av.

- *Mandatet för processnätverken är oklart*

Målet var att utvecklingen av processerna delvis skulle ske inom ramen för processnätverken. Därefter skulle resultatet implementeras i den operativa verksamheten. Enligt våra intervjuer är det dock oklart för regionerna vilket mandat nätverken har att fatta beslut om nya standarder eller handböcker. Syftet var också att nätverken skulle bestå av seniora medarbetare från linjen, men så har det inte alltid blivit.

- *Andra styrsignaler motverkar processororienteringen*

Den operativa ledningen styr mot produktionsmål och ekonomiavdelningen fördelar anslagen efter verksamhetsområden, vilket delvis skiljer sig från idén om processer som kvalitetsavdelningen styr utifrån. Vi har noterat i kapitel 3 att ansvarsfördelningen i organisationen inte alltid är tydlig, vilket leder till att chefer och medarbetare får motstridiga signaler. De motstridiga signalerna gör det svårare att få genomslag för arbetet med processer.

- *Underskattat behov av kunskap om arbetssättet*

Flera intervjupersoner framhåller att myndigheten har missbedömt vilken kunskap och förståelse som krävs för att genomföra ett processororienterat arbetssätt. En vanlig synpunkt från regionerna är att kvalitetsavdelningen är relativt osynlig i verksamheten. Medarbetare efterlyser att avdelningen ska vara ute mer i verksamheten och informera.

- *IT-systemen har hämmat arbetet med processer*

Det faktum att enheterna arbetar inom olika system har också hämmat det processororienterade arbetet eftersom IT-systemen inte är synkroniserade med processerna. Migrationsverket planerar att under kommande år utveckla IT-system som stödjer processerna.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Migrationsverket (2017) *Verksamhetsplan för 2017*, s. 6.

## 4.3 Närvarande och coachande ledarskap

Ett av syftena med den nya organisationen var att förbättra förutsättningarna för ett närvarande och coachande ledarskap. För att uppnå det har myndigheten beslutat att minska avståndet mellan chef och medarbetare. Det gäller till exempel den nya chefsstrukturen med en operativ chef, regionchefer och sektionschefer. Den regionala indelningen förväntas också bidra till att chefer ska kunna verka så nära sina medarbetare som möjligt.<sup>38</sup>

### 4.3.1 Ambitionen har funnits sedan tidigare

Ambitionen att cheferna ska bedriva ett coachande och närvarande ledarskap introducerades i slutet av 00-talet när myndigheten började arbeta efter den så kallade Lean-modellen. Lean-modellen används för att identifiera och ta bort de faktorer i en process som inte skapar värde för den sökande.

Genomförandet av det coachande ledarskapet har främst skett genom utbildningsinsatser och genom att ämnet har diskuterats i myndigheten. En region har även infört månadssamtal för medarbetarna.

### 4.3.2 Det så kallade 25-beslutet har förbättrat förutsättningarna

Migrationsverket har beslutat att antalet medarbetare per enhetschef inte bör överstiga 25.<sup>39</sup> Även om beslutet inte har uppnåtts fullt ut visar en uppföljning av HR-avdelningen att antalet medarbetare per enhetschef i snitt är 30 medarbetare, vilket är färre än tidigare.<sup>40</sup> Flera chefer inom regionerna anser att beslutet har förbättrat deras förutsättningar att bedriva ett coachande ledarskap och vara ett närmare stöd för medarbetarna. Den bilden delas av den operativa ledningen och chefer på huvudkontorets stödfunktioner. Flera chefer framhåller också vikten av det stöd som HR-avdelningen ger.

---

<sup>38</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 6.

<sup>39</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2014, s. 1.

<sup>40</sup> Migrationsverket (2017) *Omställning. Chefer och ledare*.



### 4.3.3 Det coachande ledarskapet har nästan upphört

Cheferna inom regionerna uttrycker en tydlig vilja att arbeta med coachande ledarskap. Men arbetet med det coachande ledarskapet har trots detta till stora delar lagts åt sidan. Medarbetare upplever att frågan har nedprioriterats eller märker överhuvudtaget inte av det. Några stödfunktionschefer framhåller att det förekommer på några ställen, men att det snarare är en kvarleva från arbetet med Lean-modellen och inte en konsekvens av den nya organisationen.

### 4.3.4 Hinder för genomslaget

- *Oklart syfte medför att ledarskapet blir svårt att omsätta i praktiken*

Intervjupersoner på olika nivåer i organisationen framhåller att syftet med det coachande ledarskapet är oklart. Det finns ingen tydlig standard för hur ett sådant ledarskap ska bedrivas. Det görs heller ingen uppföljning av hur myndigheten arbetar med det coachande ledarskapet. Enligt medarbetarna i våra fokusgrupper leder detta till att det tänkta ledarskapet har varit svårt att omsätta i praktiken.

- *Tidsbrist är ett hinder för att kunna bedriva önskat ledarskap*

Ett genomgående tema i våra intervjuer är att cheferna inte har tillräckliga förutsättningar för att bedriva ett närvarande coachande ledarskap. I regionerna anger de intervjuade tidsbrist som ett viktigt skäl till varför ambitionerna har lagts åt sidan. Det gäller såväl chefer som medarbetare.

- *Många nya anställda försämrar möjligheterna till genomslag*

Myndigheten har expanderat kraftigt. Detta i kombination med beslutet om 25 medarbetare per enhetschef har medfört att antalet enheter har ökat kraftigt i samtliga regioner. I flera regioner har antalet enhetschefer fördubblats. De intervjuade är överens om att det stora antalet nya chefer och medarbetare har försämrat möjligheterna att bedriva ett coachande ledarskap.

- *Undanträngning från andra chefsfrågor*

Migrationsverket står nu inför en neddragning av personal, vilket enligt flera intervjupersoner medför att andra chefsfrågor dominerar dagord-

ningen. De menar att verksamheten har stort behov av stöd från HR-avdelningen i dessa delar, vilket kan tränga undan frågan om ett närvarande ledarskap.

## 4.4 Interprofessionella team

Enligt beslutet om en ny organisation skulle en försöksverksamhet med interprofessionella team inledas inom samtliga regioner. Teamen skulle bestå av olika specialistkompetenser med krav på samarbete med syftet att utveckla generalistkompetens på sikt.<sup>41</sup> Genom att förena olika verksamhetsgrenar i ett processinriktat arbetssätt skulle myndigheten minska ledtider och arbeta effektivare.

Vi kan konstatera att försöksverksamhet med interprofessionella team har förkommit i de flesta regioner. Det går dock inte att utifrån våra intervjuer avgöra om verksamheterna har uppfyllt alla kriterier för interprofessionellt team som beslutet innehåller.

### 4.4.1 En tydligare systemansats än tidigare

Skillnaden mot tidigare försök med interprofessionell verksamhet inom myndigheten är användandet av en systemansats för att analysera migrationsprocessen. Istället för att justera det befintliga systemet avsåg myndigheten att utarbeta ett helt nytt system. Syftet var att effekterna av försöksverksamheten skulle mätas på migrationsprocessen som helhet.

### 4.4.2 Delade uppfattningar om nyttan av teamen

Det råder delade uppfattningar i organisationen om arbetssättet. Några intervjupersoner anser att idén bakom interprofessionella team är bra, även om arbetssättet inte har fungerat i praktiken. Andra är skeptiska såväl till idén som till hur det har fungerat i praktiken. Slutligen anser några intervjupersoner att teamen har fungerat väl.

---

<sup>41</sup> Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre*, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15, s. 6.

#### 4.4.3 Försöksverksamheten har i princip lagts ner

Samtliga försöksverksamheter har upphört. I två regioner finns det dock servicecenter där arbetssättet ska vara mer generalistiskt präglat. På ett av centren arbetar till exempel medarbetarna både med tillstånds- och mot-tagningsfrågor.

Det finns ingen generell ambition i myndigheten att starta upp interprofes-sionella team igen, även om två regioner planerar att återlansera verksam-heten i någon form under 2017.

#### 4.4.4 Hinder för genomslag

- *Ökad specialisering sedan hösten 2015*

Flera intervjupersoner framhåller att de prioriteringar som myndigheten gjorde med anledning av det ökade trycket på Migrationsverket hösten 2015 har lett till att verksamheten snarare har gått mot ökad specialisering och inte mot generalistkompetens. De menar att det är orsaken till att försöks-verksamheterna lades ner.

- *Tar lång tid att lära upp medarbetare*

Det generalistiska arbetssättet ledde enligt medarbetare och chefer inom regionerna till ett ineffektivt resursutnyttjande. Det tar lång tid att lära upp medarbetare, vilket bli särskilt kännbart när antalet anställda skiftar över tid.

- *IT-systemen stödjer inte arbetssättet*

Chefer från såväl regioner som huvudkontor framhåller att IT-systemen inte stödjer ett generalistiskt arbetssätt. Varje område har ett eget IT-system vilket försvårar för medarbetare som arbetar gränsöverskridande.

- *Internt motstånd mot arbetssättet*

En synpunkt som framförs i intervjuerna är att det finns ett motstånd hos medarbetarna till att arbeta med en bredare uppsättning uppgifter.

## 4.5 Sammanfattande analys

Vi konstaterar att inget av de tre arbetssätten, processorientering, coachande ledarskap och interprofessionella team, som enligt beslutet skulle genomgå den nya organisationen har fått genomslag. I myndigheten finns det dock en positiv inställning till arbetet med processorientering och ett coachande ledarskap, medan stödet för interprofessionella team är lägre. Vi har identifierat fyra övergripande orsaker till problemen:

### 4.5.1 Oklar ansvarsfördelning hindrar arbetet

Flera av de problem som vi har identifierat i vår analys av ansvarsfördelningen och den interna styrningen hindrar Migrationsverket att anamma en processorienterad helhetssyn. Det gäller till exempel ansvarsfördelningen mellan kvalitetsavdelningen och den operativa ledningen. Kommunikationen mellan processägare och chefer i den operativa verksamheten är inte klargjord och mandatet för processnätverken är oklara. Det finns inte heller någon tydlig motpart i regionerna.

### 4.5.2 Kulturen både underlättar och försvårar arbetet

Vi konstaterar att det finns inslag i organisationskulturen som underlättar när nya eller utvecklade arbetssätt ska genomföras. Medarbetare strävar till exempel efter kvalitet i besluten. Det finns inte heller någon utbredd organisationströtthet. Men det finns också inslag som kan försvåra, exempelvis ett motstånd mot att arbeta med en bredare palett av uppgifter. En förklaring till motståndet kan vara den informella hierarki som vi identifierat mellan olika uppgifter. Det finns också många som i egenskap av experter är dedikerade ett visst område eller uppgift.

### 4.5.3 IT-systemen är inte anpassade för arbetssätten

Vi konstaterar att IT-systemen inte är synkroniserade med processerna, vilket medför att de inte stöder ett mer generalistiskt arbetssätt.

### 4.5.4 Svängningar i personalstyrkan försvårar arbetet

Ökningen av personalresurserna under åren 2015 och 2016 och den neddragning som organisationen genomgår vid tiden för publiceringen av denna rapport har försvårat genomslaget för nya arbetssätt.

## 5 Förutsättningar att klara uppgifter och utmaningar

I detta kapitel analyserar vi om, och i så fall på vilket sätt, den nya organisationen har påverkat Migrationsverkets möjligheter att genomföra sina uppgifter samt hur förutsättningarna ser ut i framtiden. Vi analyserar också hur den nya organisationen påverkar myndighetens möjligheter att möta aktuella utmaningar.

Det processorienterade arbetssättet är en del av omorganisationen och har bäring på ett flertal av uppgifterna vi redovisar nedan. Vi avhandlar arbetssättet i kapitel 4.

### 5.1 Prövning av asyl

Migrationsverket prövar ansökningar från personer som vill söka skydd undan förföljelse. Asylprövningen präglades under 2016 till stor del av det ökade antalet asylsökande under hösten 2015. Fokus har varit att avgöra dessa ärenden för att få ner handläggningstiderna. Antalet avgjorda asylärenden i kombination med att färre sökte asyl 2016 än 2015 har lett till att antalet öppna ärenden halverats jämfört med 2015, från drygt 154 000 vid slutet av 2015 till knappt 72 000 vid slutet av 2016.<sup>42</sup>

#### 5.1.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen hanterades asylprövningen inom verksamhetsområdet Asyl. De tidigare enheterna för asylprövning är i stort intakta i den nya organisationen varför arbetet för asylhandläggarna i allmänhet är detsamma som innan omorganisationen. Enheterna är dock numera indelade i de nya regionerna istället för samlade inom ett verksamhetsområde.

Som vi har sett i kapitel 3 innebär uppdelningen i regioner en utmaning för arbetet med att säkerställa enhetlighet i ärendetillämpningen. Det gäller

---

<sup>42</sup> Migrationsverket (2017) *Årsredovisning för 2016*, s. 31.

flera av områdena, däribland asylprövningen. Asylprövningen har emellertid även gynnats av omorganisationen eftersom det har blivit lättare att flytta resurser mellan olika enheter.

### 5.1.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att den nya organisationen förbättrar myndighetens förmåga att hantera variationer i antalet sökande. Samtidigt har den skapat nya utmaningar vad avser att säkerställa enhetlighet i besluten.

## 5.2 Mottagning av sökande

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. I detta ingår bland annat att erbjuda asylsökande boende under tiden de väntar på besked i sitt asylärende, bistånd i form av bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.

### 5.2.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen utgjorde mottagning ett verksamhetsområde med en centralt placerad ansvarig chef. I verksamhetsområdet ingick även andra processer som till exempel återvändande, förvar och statlig ersättning.

#### **Samordningen av boendefrågan är en utmaning**

Omorganisationen har inte inneburit några stora förändringar för mottagningsverksamheten, eftersom en stor del av arbetet fortfarande bedrivs vid de mottagningsenheter på lokal nivå som fanns även innan omorganisationen. Mottagningsenheterna hanterar samma typ av frågor som tidigare, men styrs av en regionchef istället för en verksamhetsområdeschef. Regionaliseringen i stort har dock gett fördelar för området mottagning. Den gjorde det lättare att flytta personal till verksamheten under flyktingsituationen hösten 2015.

Enligt våra intervjuer upplever Migrationsverkets målgrupper att det under en längre tid har funnits brister i myndighetens interna samordning av boendefrågan. Dessa problem kvarstår även efter omorganisationen. I dag är ansvaret för olika frågor kopplade till boendeverksamheten uppdelat mellan avdelningen för verksamhetsstöd på huvudkontoret och stödverksamheten under den operativa ledningsnivån. Därtill har kvalitetsavdelningen ansvar för processen *Boende och stöd*. Många medarbetare upplever

att ansvarsfördelningen och hierarkin mellan funktionerna är otydlig. Medarbetare vid mottagningsenheterna anser att framförhållningen i styrningen är bristande och att det är svårt att få svar från stöd- och styrfunktionerna när de efterfrågar förtydliganden. Det gör att boendefrågan blir mer tungrodd.

### 5.2.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att omorganisationen har påverkat Migrationsverkets förutsättningar att hantera mottagningen i liten utsträckning. Utmaningarna kring styrning samt intern och extern kommunikation inom boendeområdet fanns även i den tidigare organisationen. Omorganisationen har därtill gett vissa fördelar för mottagningen i stort i form av ökade möjligheter att omlokalisera personal.

## 5.3 Återvändande

Migrationsverket har i uppgift att verkställa beslut som fattas i asylärenden. De sökande som får avslag ska återvända till sitt hemland eller till det land som beslutet anger. Migrationsverket kan bistå i praktiska frågor och i vissa fall med återetableringsstöd i hemlandet.

### 5.3.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen låg återvändande inom verksamhetsområdet Mottagning. I den nya organisationen sker arbetet med återvändandefrågor på olika delar av myndigheten. Kvalitetsavdelningen har ett visst ansvar i arbetet med standarder, därtill arbetar enheten för återvändande samordning i region Stockholm och samtliga regionkontor med handläggning. Detta har medfört vissa utmaningar för samordningen.

### 5.3.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att organiseringen av återvändandefrågorna innebär vissa utmaningar för samordningen av arbetet. Samtidigt kan vi inte bedöma om det i praktiken innebär några större skillnader jämfört med tidigare.

## 5.4 Förvar

Migrationsverket driver förvar där personer som fått avslag kan placeras om det finns risk att de hindrar verkställigheten av avvísings- eller utvisningsbeslutet. Det finns även vissa andra situationer där det kan bli aktuellt att ta personer i förvar. Beslut om förvar fattas av Migrationsverket, Polismyndigheten eller en domstol.

### 5.4.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen var även förvaren en del av verksamhetsområdet Mottagning. Förvarsverksamheten har i den nya organisationen samlats i en egen avdelning under den operativa avdelningen, vilket enligt våra intervjuer har resulterat i en mer enhetlig och sammanhållen verksamhet. I den tidigare organisationen fanns det inget forum där ansvariga för de olika förvaren i landet kunde träffas. Det ledde till att verksamheten drevs på olika sätt i olika delar av landet.

Den nya, mer sammanhållna och enhetliga förvarsverksamheten, har även medfört att det finns en tydligare mottagare för framför allt Polismyndigheten att vända sig till i olika ärenden. Förvarsverksamheten har även gått mot en ökad professionalisering i den nya organisationen genom att man har utvecklat rutiner och stärkt personalens kompetens.

Samtidigt har omorganisationen inneburit att förvarsverksamheten i viss mån har hamnat vid sidan om övrig verksamhet. Förvarsverksamheten finns till exempel inte direkt representerad i myndighetens ledningsgrupp och förbises enligt våra intervjuer ibland när övriga delar av den operativa verksamheten sammanträder.

### 5.4.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att den samlade förvarsverksamheten har gett Migrationsverket bättre förutsättningar att hantera uppgiften. Eftersom förvarsverksamheten till viss del skiljer sig från övriga områden är det rimligt att förvarsverksamheten har placerats separat. Samtidigt riskerar förvarsverksamheten att bli isolerad från övriga verksamheter.



## 5.5 Tillstånd, visering och medborgarskap

Migrationsverket handlägger tillstånds- och medborgarskapsärenden. Till tillståndsärenden räknas: arbetsmarknadsärenden, anknytningsärenden, studieärenden, ESS-ärenden, visumärenden och besöksärenden.

### 5.5.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen hanterades de aktuella ärendena inom Migrationsverkets verksamhetsområden Besök och bosättning samt medborgarskap. I den nya organisationen är enheterna som arbetar med tillståndsfrågor spridda i samtliga sex regioner. Som vi har konstaterat tidigare har regionaliseringen underlättat för myndigheten att flytta resurser mellan olika delar. Det gäller även tillståndsfrågorna. Samtidigt innebär det en utmaning att behålla specialisering och ett fungerande erfarenhetsutbyte. Det är en särskild utmaning för medarbetare som arbetar med mindre ärendeslag inom tillståndsområdet.

Organisatoriskt sett har den nya organisationen påverkat medborgarskapsärendena i liten utsträckning. Medborgarskap hanteras enbart i region öst. Arbetet är därmed relativt samlat.

### 5.5.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontorets bedömer att den nya organisationen inte har påverkat tillståndsfrågorna i någon större utsträckning. Regionindelningen har medfört vissa fördelar genom bättre möjligheter att flytta resurser, men innebär samtidigt utmaningar för mindre ärendekategorier. Medborgarskapsområdet har påverkats i liten grad av omorganiseringen.

## 5.6 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Migrationsverket handlägger ersättningar till kommuner och landsting för vissa kostnader förknippade med asylsökande och personer som ansökt om eller har beviljats uppehållstillstånd, till exempel schablonersättning för mottagande eller särskild ersättning för HVB-hem för ensamkommande

barn. Under 2016 betalade Migrationsverket sammanlagt ut drygt 40 miljarder kronor till kommuner och landsting.<sup>43</sup>

Antalet ansökningar från kommuner och landsting ökade kraftigt under 2016 till följd av det stora antalet asylsökande under 2015 och Migrationsverket fick i regleringsbrevet för 2017 i uppdrag att korta handläggningstiderna för utbetalningen väsentligt.<sup>44</sup>

### 5.6.1 Hur den nya organisationen påverkar området

I den tidigare organisationen hanterades utbetalningar av statlig ersättning inom verksamhetsområdet Mottagning. Arbetet var då fördelat mellan fem orter runt om i landet. I den nya organisationen hanteras ersättning till kommuner och landsting för asylsökande och nyanlända av sektionen initial asylprövning, boendeplanering och statliga ersättningar som är placerad under den operativa chefen. Man har också behållit enheter i regionerna som sköter handläggningen.

Inför omorganisationen fanns det flera förslag om var arbetet med statliga ersättningar skulle placeras. Enligt våra intervjuer valde man tillslut att behålla arbetet nära den operativa verksamheten eftersom handläggningen kräver sakprövning och verksamhetskunnande.

Trots att arbetet sker relativt samlat har vi i våra intervjuer fått indikationer på att kommunerna ibland kan få olika besked från olika delar av Migrationsverket om utbetalningar och prövning av ansökningar. En förklaring som framförs är att centralt beslutade frågor inte kommuniceras ut till enheterna i landet.

### 5.6.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att den nya organisationen inte har påverkat Migrationsverket arbete med att handlägga ansökningar om statlig ersättning till kommuner och landsting i någon större utsträckning. Andra faktorer, som det ökade antalet asylsökande och Migrationsverkets IT-utveckling, har

---

<sup>43</sup> Migrationsverket (2017) *Årsredovisning för 2016*, s. 80.

<sup>44</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket.

sannolikt större betydelse för området. En utmaning i den nya organisationen är emellertid att utveckla kommunikationen mellan central och lokal nivå.

## 5.7 Ansvar för de migrationspolitiska målen

Migrationsverket har ett särskilt ansvar för att de migrationspolitiska målen uppnås. Det innebär bland annat att myndigheten ska vara drivande i samarbetet med andra myndigheter på området.

### 5.7.1 Hur den nya organisationen påverkar området

När den nya organisationen infördes inrättade Migrationsverket en ny funktion för nationell samordning som placerades inom ramen för de fristående funktionerna. Funktionen hade till uppgift att samverka med andra myndigheter och externa intressenter. En nationell samordnare utsågs och i ansvaret låg att vara drivande i samarbetet kring de migrationspolitiska målen. Funktionen för nationell samordning upphörde den 13 juni 2016. Ansvaret för Migrationsverkets samarbete med andra myndigheter och andra aktörer på operativ nivå överfördes då till kvalitetschefen.

#### **Samverkansmyndigheterna beskriver samarbetet i positiva ordalag**

Polismyndigheten och Kriminalvården ger en i huvudsak positiv bild av samverkan med Migrationsverket. Länsstyrelserna menar dock att gränsdragningen mellan dem själva och Migrationsverket var oklar under hösten 2015. Framför allt upplevde länsstyrelsen att Migrationsverket inte var helt på det klara med vilken roll myndigheten hade i relation till andra myndigheter.<sup>45</sup>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) erbjöd under krisen 2015 metodstöd vid uppbygganden av den särskilda ledningsstab som Migrationsverket hade beslutat att inrätta. MSB har beskrivit sina erfarenheter från samarbetet med Migrationsverket i en rapport som till övervägande del är positiv.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt hösten 2015*.

<sup>46</sup> MSB (2016) *Etablera stab under press*.

## 5.7.2 Förutsättningar för framtiden

Statskontoret bedömer att den nya organisationen inte har påverkat myndighetens förmåga att vara drivande i samarbetet för att uppnå de migrationspolitiska målen.

## 5.8 Aktuella utmaningar för Migrationsverket

Som vi redovisade i kapitel 1 framgår det i regeringens budgetproposition och myndighetens årsredovisning att myndighetens utmaningar kan sammanfattas enligt följande: förbättra den rättsliga kvaliteten, minska handläggningstiderna, säkerställa kompetensförsörjning, avveckla boendeplatser, öka takten i IT-utvecklingen och vidta effektiviseringsåtgärder.<sup>47</sup> I detta avsnitt gör vi en övergripande bedömning om, och i så fall på vilket sätt, den nya organisationen har påverkat Migrationsverkets möjligheter att möta utmaningarna.

- *Förbättra den rättsliga kvaliteten*

Statskontoret kan konstatera att den regionala organisationen utgör en utmaning för arbetet med att säkerställa god kvalitet i den rättsliga tillämpningen. Vi avhandlar frågan närmare i kapitel 6.

- *Minska handläggningstiderna*

Statskontoret bedömer att möjligheten att flytta resurser mellan ärendekategorier kan bidra till att på sikt minska handläggningstiderna om personalens generalistkompetens utvecklas. Sannolikt är det emellertid andra faktorer som i högre grad avgör effektiviteten i handläggningen, som exempelvis kompetensförsörjning och IT-utveckling.

- *Säkerställa kompetensförsörjning*

I den nya organisationen har kompetensförsörjningen centraliserats och förlagts till HR-avdelningen. Myndigheten behöver utbilda ett stort antal nyan-

---

<sup>47</sup> Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*, Utgiftsområde 8: Migration och Migrationsverket (2017) *Årsredovisning för 2016*.

ställda personer under den kommande tiden. Ett samlat stöd för kompetensförsörjningen kan bidra till att arbetet genomförs mer effektivt, vilket talar för att den nya ordningen är ändamålsenlig i detta avseende.

- *Avveckla boendeplatser*

Statskontoret kan konstatera att det finns vissa organisatoriska utmaningar inom boendeområdet. Kommunikationen och samordningen mellan de centrala avdelningarna och mottagningsenheterna i regionen fungerar inte tillfredsställande och riskerar att hämma effektiviteten i arbetet. Uppdelningen är som vi har konstaterat tidigare inte ändamålsenlig i alla delar.

- *Öka takten i IT-utvecklingen*

Ansvaret för olika delar av Migrationsverkets IT-utvecklingsarbete är delat mellan avdelningen för verksamhetsstöd och utvecklingsavdelningen. Även kvalitetsavdelningen deltar i vissa utvecklingsprojekt. För att uppdelningen ska vara ändamålsenlig behöver avdelningarna finna välfungerande samarbetsätt. I dag har man inte nått ända fram i detta avseende.

- *Vidta effektiviseringsåtgärder*

Statskontoret bedömer att Migrationsverkets förutsättningar att vidta effektiviseringsåtgärder i stora delar är oförändrade efter omorganisationen.

## 5.9 Sammanfattande analys

### 5.9.1 Organisationen är i stort ändamålsenlig för att hantera uppgifterna

Statskontoret konstaterar att möjligheterna att flytta resurser har ökat, men samtidigt har möjligheterna till erfarenhetsutbyte och arbetet med att säkerställa enhetlighet försvårats. Asyl-, tillstånds- och mottagningsområdena präglas dock i relativt hög grad av yttre faktorer och det är därför viktigt att organisationen har förmåga att hantera variationer i ärendebalanserna. Vi ser därför att den nya organisationen i stort är ändamålsenlig för myndighetens förmåga att hantera uppgifterna. Vi bedömer vidare att Migrationsverkets förutsättningar att hantera aktuella utmaningar står oförändrade efter omorganisationen

### 5.9.2 Samordningen har försvårats inom vissa områden

Omorganisationen har dock inneburit att ansvaret för vissa områden har delats mellan olika nivåer av organisationen. Det gäller till exempel återvändandefrågan, boendefrågan och i viss mån arbetet med att handlägga ansökningar om ersättning till kommuner och landsting. Vi ser att samordningen av dessa områden är en utmaning och gör arbetet med frågorna mer tungrovt. I detta avseenden är den nya organisationen inte helt ändamålsenlig.

## 6 Resultatet av omorganisationen

I detta kapitel bedömer Statskontoret i vilken utsträckning Migrationsverket har uppnått syftet med Bra ska bli bättre. Vi har operationaliserat syftet med omorganisationen genom följande mål: flexibilitet, kortare beslutsvägar, enhetlighet, ökad effektivitet, bibehållen rättslig kvalitet och smidigare för de sökande. Utifrån Migrationsverkets underlag har vi utvecklat innebörden av respektive mål.

Migrationsverket är en JiM-myndighet vilket innebär att de har i uppdrag av regeringen att arbeta med jämställdhetsintegrering. Av denna anledning bedömer vi också omorganisationens påverkan på detta arbete.

Våra bedömningar utgår från en nulägesbeskrivning. Det kan dock ta tid innan en omorganisation når de mål man hade med förändringen. Vi återkommer i vårt avslutande kapitel till Migrationsverkets förutsättningar att på sikt nå de mål som ännu inte nåtts.

### 6.1 Flexibiliteten har ökat

Ett övergripande syfte med omorganisationen var att öka flexibiliteten. Det ville Migrationsverket åstadkomma genom att åtgärda de stuprör som den tidigare organisationens indelning i verksamhetsområden skapade. Med flexibilitet menar vi förmåga att flytta resurser mellan olika delar av verksamheten.

Statskontorets övergripande bedömning är att Migrationsverkets regionala organisation har bidragit till att göra myndighetens verksamhet mer flexibel. Omorganisationen har gjort det lättare att flytta personal mellan olika verksamhetsområden inom regionerna. Därmed har man stärkt myndighetens förmåga att bland annat hantera variationer i antalet sökande.

Att flexibiliteten har ökat visade sig under flyktingsituationen 2015. Riksrevisionen skriver i sin granskning att Migrationsverket klarade av att skala upp i volym under den aktuella hösten och att anställda på myndigheten

menar att den nya organisationen var en förutsättning för att Migrationsverket klarade mottagandet.<sup>48</sup> Regionchefernas långtgående mandat att hantera situationen utifrån de lokala förutsättningarna har också anförts som ett exempel på den nya organisationens flexibilitet i Statskontorets intervjuer.

För att personalen ska kunna växla mellan olika verksamhetsområden krävs dock att den har rätt förutsättningar. För att öka flexibiliteten ville Migrationsverket därför, utöver regionaliseringen, även stärka generalistkompetensen bland personalen och utveckla standardiserade processer.<sup>49</sup> På denna punkt har omorganiseringen ännu inte nått ända fram. Till exempel har merparten av de utbildningsinsatser som var planerade och som syftade till att bredda personalens kompetens uteblivit. Även försöksverksamheten med interprofessionella team, som syftade till att stärka generalistkompetensen, har lagts ner.

Bedömning: Målet är delvis uppfyllt
-------------------------------------

## 6.2 Beslutsvägarna har kortats för vissa frågor

I den tidigare organisationen var chefer ansvariga för verksamheter spridda över stora geografiska avstånd och vägen till beslut mellan verksamhetsområdena var lång. Med den regionala indelningen ville man delegera ansvar nedåt i organisationen och därigenom korta beslutsvägarna.

Statskontorets bedömning är att målet om kortare beslutsvägar delvis är uppnått. Beslutsvägarna har blivit kortare inom respektive region, men betydligt längre för frågor som berör både operativ och central nivå. Enligt våra intervjuer anser medarbetarna på Migrationsverket att organisationen har blivit mer tungrodd i till exempel kvalitetsfrågor och de rättsliga frågorna. Tidigare kunde exempelvis beslut i frågor kopplade till ärendehantering fattas nära medarbetaren inom respektive verksamhetsområde. I den nya organisationen behöver dessa frågor gå från regionen, via den operativa chefen till kvalitetsavdelningen eller rättsavdelningen.

---

<sup>48</sup> Riksrevisionen (RiR 2017:4) *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015*, s. 63.

<sup>49</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2014, s. 21ff.



Chefsleden mellan medarbetarna och myndighetens ledning har också ökat. Chefsstrukturen i den gamla organisationen omfattade nivåerna generaldirektör, verksamhetsområdeschefer, avdelningschefer eller områdeschefer och slutligen enhetschefer. I den nuvarande organisationen finns nivåerna generaldirektör, operativ chef, regionchef, sektionschef och enhetschefer. Den nya organisationen har därmed ytterligare ett chefsled.

Bedömning: Målet är delvis uppfyllt

### 6.3 Enhetligheten är inte säkerställd

En oro inför omorganisationen var att regionerna skulle bli alltför fristående och att myndigheten inte skulle kunna säkerställa en enhetlig rättstillämpning, det vill säga att lika ärenden inte skulle hanteras lika oavsett var beslutet fattades. Ett av syftena med att inrätta kvalitetsavdelningen och rättsavdelningen var därmed att säkerställa enhetligheten i den operativa verksamheten.

Statskontoret bedömer att den nya organisationen inte har bidragit till att stärka Migrationsverkets arbete för att säkerställa enhetlighet. Migrationsverkets kvalitetsuppföljning konstaterar att skillnaderna mellan regionerna vad gäller rättslig kvalitet är små.<sup>50</sup> Enligt våra intervjuer har dock förutsättningarna för en enhetlig hantering av ärenden försämrats i den nya organisationen till följd av regionaliseringen. Det centralt placerade stödet saknar bland annat tillräcklig kapacitet för att säkerställa att tillämpningen blir lika i de olika regionerna. Vissa regioner har därför byggt upp ett eget stöd lokalt. Det ökar i sin tur risken för att regionerna skiljer sig åt i ärendehantering.

Av våra intervjuer har det vidare framkommit att de standarder som kvalitetsavdelningen har utvecklat i syfte att ensa regionernas ärendehantering inte får tillräckligt stort genomslag i den operativa verksamheten.

Bedömning: Målet är inte uppfyllt

---

<sup>50</sup> Migrationsverket (2016) *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.

## 6.4 Effektiviteten har inte påverkats

Med omorganisationen ville Migrationsverket skapa en mer effektiv organisation, särskilt vad avser förmågan att hantera ärenden effektivt genom hela processen. Med effektivitet menar vi här myndighetens sammanlagda resursanvändning och produktivitet i ärendehantering.

Statskontoret bedömer att Migrationsverkets omorganisation ännu inte har bidragit till en ökad effektivitet. Vår analys visar att överbyggnadens storlek i förhållande till kärnverksamheten inte har förändrats nämnvärt av omorganisationen. Det tyder på att man inte har lyckats effektivisera myndighetens stödprocesser.

Det går heller inte att utläsa någon effektivitetsökning utifrån Migrationsverkets produktivitet i ärendehandläggningen.<sup>51</sup> Det är dock svårt att utifrån ett produktivitetmått bedöma den nya organisationens påverkan på effektiviteten eftersom den stora ökningen av antalet asylsökande under hösten 2015 hade en betydande inverkan på myndighetens produktion. Ökningen innebar att Migrationsverket fick expandera verksamheten kraftigt. Expansionen gav ett produktivitetstapp på grund av de nyanställdas initialt lägre arbetstakt.<sup>52</sup> Ett påtagligt större antal ärenden i systemet skapar även mer arbete på grund av att administration av inkomna handlingar ökar samt att det kommer in betydligt fler förfrågningar och telefonsamtal till myndigheten.

Den nya organisationens processororienterade arbetssätt kan dock bidra till en ökad effektivitet om det får ett större genomslag. Med ett processororienterat helhetstänk undviker man onödigt dubbelarbete genom att jobba med åtgärder som behövs i slutet av processen redan inledningsvis.

Bedömning: Målet är inte uppfyllt
-----------------------------------

---

<sup>51</sup> Sett utifrån styckkostnaderna har produktiviteten minskat under de senaste åren. Jämfört med 2014 har styckkostnaderna totalt sätt ökat även om de sjönk något mellan 2015 och 2016. Att styckkostnaderna minskade under 2016 kan dock förklaras med att man prioriterade enklare asylärenden. Det finns därmed en risk att styckkostnaderna ökar igen 2017 då myndigheten ska hantera de svårare ärendena som har blivit liggande.

<sup>52</sup> Mellan 2013 och 2016 har myndigheten gått från omkring 4 000 till drygt 7 500 anställda. Den största ökningen har skett inom mottagandet, men även prövningsverksamheten har växt mycket under senare år.

## 6.5 Förutsättningarna för att säkerställa en god kvalitet har inte förbättrats

Migrationsverket ska upprätthålla en god kvalitet i verksamheten.<sup>53</sup> Arbetet med att säkerställa den rättsliga kvaliteten på Migrationsverket har pågått länge och att upprätthålla en god kvalitet var ett krav inför omorganiseringen. Med kvalitet menar vi den rättsliga kvaliteten i utredningar och beslut.

Statskontoret bedömer att omorganiseringen ännu inte har bidragit till att säkerställa en kvalitetsnivå som ligger i linje med myndighetens ambition. Enligt en uppföljning som utförts av Migrationsverkets rättsavdelning är den rättsliga kvaliteten i asylbesluten inte tillfredställande. Uppföljningen visade bland annat att 2 procent av de granskade besluten var felaktiga och för 13 procent av besluten var beslutsutgången diskutabel. Därutöver noterades brister gällande statusbedömning, hantering av ärenden som rör barn samt på området språk och begriplighet.<sup>54</sup>

Av våra intervjuer med Migrationsverket framgår därtill att omorganiseringen har medfört att förutsättningarna för att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten har försämrats i vissa avseenden. I samband med att nya funktioner har inrättats har en stor del av det rättsliga kunnandet centraliserats och kommit längre bort från kärnverksamheten. I kombination med en bristande intern kommunikation har detta medfört att det rättsliga stödet har försvagats.

Att kvaliteten har försämrats beror dock till största delen på faktorer som inte har med omorganiseringen att göra. Av våra intervjuer med Migrationsverket framgår att rättsavdelningens förutsättningar att ge stöd har försämrats när myndigheten under kort tid expanderade. Dessutom har många nyanställda gjort att det har varit svårt att bibehålla kvaliteten. Vidare har höga produktionskrav under 2015 och 2016 gjort att kvalitetskraven i vissa delar har fått komma i andra hand samtidigt som utbildningar har nedprioriterats.

Bedömning: Målet är inte uppfyllt
-----------------------------------

---

<sup>53</sup> Framgår bland annat i förordningen 2007:996 med instruktion för Migrationsverket.

<sup>54</sup> Migrationsverket (2016) *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.

## 6.6 Det har delvis blivit smidigare för de sökande

Ett övergripande mål med omorganisationen var att skapa största möjliga värde ur den sökandes perspektiv, bland annat genom att göra kontakten med myndigheten så smidig som möjligt. Med smidigare för de sökande menar vi här målgruppens möjlighet att lätt komma i kontakt med Migrationsverket och att de enkelt slussas genom systemet.

Statskontoret bedömer att omorganisationen delvis har bidragit till att göra det smidigare för de sökande. Under 2016 tredubblades bland annat användandet av Migrationsverkets digitala tjänster och man fullgjorde möjligheten till tidsbokning och ankomstregistrering på myndighetens nationella servicecenter. Både servicecentren och arbetet med den digitaliserade ansökningsprocessen påbörjades visserligen före Bra ska bli bättre. Inom ramen för Bra ska bli bättre har man dock prioriterat digitalisering och etableringen av servicecenter som en del av utvecklingsarbetet.<sup>55</sup>

Som vi skrev i kapitel 4 skulle det processororienterade arbetssättet utvecklas i den nya organisationen och försök skulle göras med interprofessionella team. De nya arbetssätten skulle bidra till att göra det smidigare för de sökande genom att minska överlämningar av ärenden och skapa effektivare flöden.<sup>56</sup> Även försöksverksamhet med integrerad kundtjänst skulle genomföras för att öka tillgängligheten för de sökande. Statskontoret konstaterar dock att arbetssätten inte har fått genomslag. Det processororienterade arbetssättet är fortfarande under utveckling medan försöken med interprofessionella team och integrerad kundtjänst har lagts ned. De positiva effekter som skulle komma de sökande till del genom en helhetssyn på den sökande har därmed inte uppnåtts.

Bedömning: Målet är delvis uppfyllt
-------------------------------------

---

<sup>55</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2014, s.16 ff och s.37 ff.

<sup>56</sup> Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation*, GDA 4/2014, s. 21.

## 6.7 En bit kvar i arbetet med jämställdhetsintegrering

Migrationsverket är sedan 2015 en så kallad JiM-myndighet och har i uppdrag av regeringen att arbeta med jämställdhetsintegrering. Jämställdhetsintegrering är regeringens strategi för att nå de jämställdhetspolitiska målen. Migrationsverket har tagit fram en handlingsplan för arbetet med jämställdhetsintegrering för åren 2016–2018.

Statskontoret bedömer att arbetet med jämställdhetsintegrering inte har fått fullt genomslag i den nya organisationen. Det finns exempel på att myndigheten beaktar jämställdhetsaspekten, bland annat har ett jämställdhetsperspektiv inkluderats i uppföljningssystemet av den omarbetade skyddsprocessen och i rättsavdelningens nationella kvalitetsuppföljning, vilket har medfört att brister och förbättringsområden har identifierats. Statskontorets intervjuer visar dock att få av de intervjuade cheferna känner till myndighetens handlingsplan för jämställdhetsintegrering och kännedomen om vad jämställdhetsintegrering innebär är generellt sett låg.

De uppföljningar som har gjorts visar vidare att målen med jämställdhetsintegreringen inte har nåtts. Bland annat finns det skillnader i hur mäns och kvinnors asylansökningar hanteras. Migrationsverkets kvalitetsuppföljning visar till exempel att utredningar som rör kvinnor innehåller normativa spekulationer istället för att bygga på kunskap om kvinnors livsvillkor.<sup>57</sup>

Bedömning: Arbetet har endast delvis fått genomslag i organisationen
--

---

<sup>57</sup> Migrationsverket (2016) *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus*.



## 7 Slutsatser och förslag

Statskontoret har i tidigare kapitel bedömt genomförandet av den nya organisationen och om ansvarsfördelningen, den interna styrningen och stödet till verksamheten motsvarar syftet med omorganisationen. I detta kapitel redogör vi för Statskontorets samlade slutsatser. Vi lämnar även förslag om vilka åtgärder som Migrationsverket bör vidta för att nå en mer ändamålsenlig och effektiv organisation.

Statskontoret bedömer sammantaget att grunderna för den nya organisation med ett ökat lokalt ansvar som balanseras med förstärkt central styrning är väl motiverade. Den centrala styrningen har dock inte fått tillräckligt genomslag.

### 7.1 Grunderna för den nya organisationen är motiverade

Statskontoret anser att grundtanken med ett ökat lokalt ansvar som balanseras med en förstärkt central styrning är väl motiverad. Behovet av en ny organisation vilar på en i stora delar välgrundad analys. Den nya organisationen är också förankrad hos personalen och det finns inte någon utbredd organisationströtthet, vilket ökar förutsättningarna för att grundtankarna med den nya organisationen ska få genomslag.

#### 7.1.1 Behov av en regionaliserad verksamhet

Statskontorets utvärdering visar att det finns ett behov av att delar av Migrationsverkets verksamhet är regionaliserad. Verksamheten har ofta en geografisk anknytning. Det gäller såväl möten med asylsökande som mottagning och boende. Statskontoret konstaterar också att den regionala organisationen ger bättre förutsättningar för att lätt omfördela resurser vid olika typer av svängningar. Även om de tidigare gränserna mellan verksamhetsområden lever kvar i vissa delar, så har regionchefen ansvar för alla verksamhetsområden i regionen och det går lättare att omlokalisera personal än tidigare.

### 7.1.2 Nya organisationen är i stora delar ändamålsenlig

Statskontoret bedömer att den nya organisationen i stort har haft en positiv inverkan på Migrationsverkets möjligheter att hantera sina uppgifter och utmaningar. Det gäller dock inte frågor som är uppdelade mellan olika avdelningar, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.4.2.

Vi har också sett att flera av målen för den nya organisationen är delvis uppfyllda. Det gäller möjligheterna att flytta resurser, korta beslutsvägarna och göra det smidigare för den sökande. Statskontoret konstaterar att Migrationsverkets organisation i vissa avseenden har blivit mer effektiv.

### 7.1.3 Det återstår att säkra enhetlighet och effektivitet

Den nya regionindelade organisationen innebär ökade krav på att säkerställa enhetlighet, rättslig kvalitet och effektivitet i ärendehandläggningen. Statskontoret konstaterar att dessa mål ännu inte är helt uppfyllda i den nya organisationen.

### 7.1.4 Den centrala styrningen får inte fullt genomslag

För att Migrationsverkets verksamhet ska bli mer effektiv och enhetlig bedömer Statskontoret att den centrala styrningen behöver få ett tydligare genomslag i den operativa verksamheten. Statskontorets utvärdering visar att den centrala styrningen i dag inte får tillräckligt genomslag i verksamheten. Den centrala styrningen är inte tillräckligt sammanhållen och strategisk, vilket har lett till dubbla styrsignaler och legitimitetsbrist i verksamheten. Därmed har det till exempel varit svårt att införa det processorienterade arbetssättet som ska bidra till enhetliga och effektiva arbetsprocesser.

## 7.2 Den operativa chefens mandat skapar problem

Migrationsverket har lagt all operativ verksamhet under en chef, vilket är ovanligt för stora myndigheter.



## 7.2.1 Nivån med operativ chef innebär utmaningar

Statskontoret anser att det finns flera problem med att den operativa chefen ansvarar för närmare 90 procent av verksamheten:

- *Myndighetsledningen kommer längre från regionerna*

Den operativa chefen innebär ett extra chefsled och medför att generaldirektörens insyn i regionernas verksamhet hämmas. Regioncheferna ingår till exempel inte i den ordinarie ledningsgruppen. Det försämrar också generaldirektörens och ledningens möjligheter att direkt informera och styra stora delar av verksamheten. Med detta mellanled finns det därmed risk för att myndighetsledningens budskap inte alltid når medarbetarna.

- *Stödfunktionerna får det svårare att utöva sitt uppdrag*

Stödfunktionerna får det svårare att utföra sitt uppdrag när all operativ verksamhet placeras under en chef. Det extra chefsledet är en av orsakerna till stödfunktionernas relativt låga genomslag i verksamheterna.

- *Dubbel styrning av regionerna*

Sedan hösten 2016 deltar regioncheferna halva dagen under den nationella ledningsgruppens heldagsmöten. Myndighetens ledning kan därigenom visserligen styra regionerna på ett annat sätt än tidigare, men det får samtidigt till följd att styrkedjan i myndigheten blir otydlig. Regionerna riskerar att möta en dubbel styrning om generaldirektören och den operativa chefen inte är helt samordnade.

- *Otydligt var ansvar ska utkrävas*

Det är otydligt var i organisationen ansvar ska utkrävas om regionerna skulle brista i sitt arbete. Det blir i en sådan situation svårt att separera regionchefens ansvar från den operativa chefens.

- *Operativa chefens mandat skapar obalans*

När merparten av all verksamhet placeras under en chef skapas en obalans. Det finns risk för att nivån med en operativ chef blir en myndighet i myndigheten. I den ordinarie ledningsgruppen är det endast en av ledamöterna som direkt ansvarar för den operativa verksamheten, vilket medför en risk för att strategiska frågor som rör verksamheten inte behandlas i tillräcklig utsträckning.

Nivån med en operativ chef ska säkerställa att generaldirektören inte behöver ta ställning till alltför många och detaljerade frågor. Statskontoret bedömer dock att den risken var större när myndigheten var indelad i verksamhetsområden. De strukturer som har byggts upp i regionerna för att hantera löpande frågor minskar risken för att detaljerade frågor lyfts till generaldirektörsnivå. Regionerna har ofta möjlighet att fatta beslut om frågor som rör flera verksamhetsområden. Statskontoret menar att nivån med operativ chef snarare har lett till att strategiska frågor inte alltid når generaldirektören och ledningsgruppen. Vår genomgång av mötesprotokollen indikerar att det inte sällan är i den operativa ledningsgruppen som de strategiska diskussionerna äger rum.

Den operativa chefen är krisledare för myndighetens krisledningsgrupp. Nivån med en operativ chef kan vara ett sätt att hålla samman styrningen när särskilda flyktingsituationer uppstår. Statskontoret anser dock inte att detta ensamt kan motivera att myndighetens organisation ska ha en extra nivå.

### 7.2.2 Åtgärder för att komma till rätta med problemen

Statskontoret bedömer att problemen inte kan åtgärdas inom nuvarande ordning. Det handlar inte om hur nivån med operativ chef har utfört sitt uppdrag, utan om att nivån leder till obalans i organisationen och att styrkedjan blir otydlig.

#### **Övervägande skäl talar för att nivån med operativ chef tas bort**

Statskontoret föreslår att den nuvarande ordningen med en operativ chef tas bort. Förslaget medför enligt Statskontoret flera fördelar. Det blir bland annat lättare för myndighetsledningen att få insyn i den operativa verksamheten och kunna styra den. Stödfunktionerna får vidare bättre möjligheter att utöva sina uppdrag. Att regioncheferna numera deltar halva tiden under ledningsgruppsmötena ser vi som ett tecken på att ledningen har ett behov av att styra regionerna och bättre kunna ta del av deras behov. Statskontoret anser att ledningen bör fullfölja den tanken fullt ut. Det lokala ansvaret skulle lyftas tydligare om regioncheferna ingick direkt i ledningsgruppen. Samtidigt skulle deras medverkan stärka den centrala styrningen eftersom generaldirektören kan nå regioncheferna direkt.

Den föreslagna förändringen ligger enligt Statskontoret väl i linje med syftet med den nya organisationen. Med en mer renodlad organisation kan det bli en tydligare central styrning av nationella frågor, medan regionerna får fullt ansvar för det som ligger lokalt utan dagens mellanled.

### **Den samordnande rollen förlorar sin betydelse**

Den operativa chefen har flera samordnande uppgifter. Den operativa chefen ska föra ut information till regionerna och samordna dem så att de blir mer enhetliga. Vidare ska den operativa chefen samla regionernas synpunkter och föra dem vidare i organisationen. Statskontoret bedömer att med en mer renodlad organisation så förlorar uppgifterna sin betydelse.

### **Placeringen av funktioner och sektioner behöver utredas**

Under den operativa chefen ligger flera funktioner och sektioner. Om nivån med operativ chef tas bort, behöver myndigheten närmare utreda var dessa funktioner ska placeras. Av dagens handläggningsordning framgår att merparten av funktionerna har nationell karaktär. Dessa bör enligt Statskontoret placeras på huvudkontoret. Statskontoret anser att funktionerna ska vara så samlade som möjligt eftersom det finns problem med många signaler från huvudkontoret, vilket framgår i avsnitt 7.6. Statskontoret konstaterar vidare att förslaget innebär en viss effektiviseringspotential. De funktioner som rör den operativa chefens uppföljning och styrning av operativ verksamhet kommer att förlora sin betydelse.

Statskontoret anser att avdelningarna Förvar och Förvaltningsprocess torde kunna fortsätta som avdelningar med den skillnaden att de inte ligger under en operativ chef.

Om myndigheten väljer att ha regioncheferna i ledningsgruppen behöver myndigheten närmare överväga sammansättningen av gruppen för att säkerställa såväl de centrala som lokala perspektiven.

## 7.3 Förändringsarbetet och utvecklingen av processerna behöver få bättre genomslag

Migrationsverkets medarbetare är i grunden positivt inställda till förändringsarbete i form av processtyrning. Samtidigt kan vi konstatera att det generellt sett är svårt för de som ansvarar för detta arbete, det vill säga kvalitetsavdelningen, att få genomslag i den operativa verksamheten.

### 7.3.1 Nya arbetssätt och processer säkras inte

Vår utvärdering visar att det finns flera problem med att ha en särskild avdelning för förändringsarbete och utveckling av processer.

#### **Bristande legitimitet för kvalitetsavdelningen**

Statskontoret konstaterar att det finns en förtroendeklyfta mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten, vilket medför att kvalitetsavdelningen inte får full legitimitet. Vi bedömer utifrån våra intervjuer med chefer och medarbetare att förtroendeklyftan är svår att överbrygga.

#### **Det tudelade ansvaret medför att medarbetare får dubbla signaler**

Den operativa verksamheten styrs av såväl den operativa chefen som kvalitetschefen. Migrationsverket har inte helt klarat av att hantera den utmaning som det tudelade ansvaret innebär. Avsaknaden av en tydlig ansvarsfördelning gör att medarbetarna inte alltid vet vilka besked som är prioriterade. Risken för motstridiga besked kvarstår även om myndigheten väljer att ta bort nivån med en operativ chef.

Såväl det tudelade ansvaret som förtroendeklyftan mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten medför risker för dubbelarbete eftersom den operativa verksamheten kan känna sig föranledd att bygga upp ett eget stöd.

#### **Kvalitetsavdelningens arbete motsvarar inte behoven**

Statskontoret konstaterar att kvalitetsavdelningens arbete inte fullt ut motsvarar behoven i den operativa verksamheten. Medarbetarna menar till exempel att standarderna är för många och detaljerade. Vår genomgång av ett urval standarder visar också att de ofta rör förhållandevis avgränsade frågor. Medarbetare i den operativa verksamheten menar att kvalitetsavdelningen ibland saknar förståelse för deras arbete. Vi har inte möjlighet att ta

närmare ställning till detta, men kan konstatera att avståndet mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten stundtals är långt.

Remisserna från kvalitetsavdelningen upptar en stor del av regionkansliernas resurser. Tanken har varit att fånga upp regionernas behov, men remisserna har blivit för många och har för kort svarstid.

### 7.3.2 Problemen går inte att lösa inom nuvarande ordning

Statskontoret bedömer att problemen med kvalitetsavdelningen sannolikt inte kan lösas inom ramen för nuvarande ordning.

#### **Utvecklingsarbetet borde ha funnit sin roll efter drygt två år**

Det tog i början tid att rekrytera personal och få ordinarie chef på plats, vilket eventuellt skulle kunna tala för att process- och förbättringsarbetet får genomslag framöver. Det går dock varken att utläsa att genomslaget för kvalitetsavdelningens arbete successivt ökar eller att förtroendet mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten tydligt går i rätt riktning. Statskontoret menar att man efter drygt två år bör kunna förvänta sig sådana framsteg.

#### **Grundproblemen kvarstår även om ansvarsgränser förtydligas**

Vår utvärdering visar att det finns ansvarsgränser mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten som skulle behöva förtydligas. Det är till exempel inte tillräckligt reglerat och kommunicerat i myndigheten hur kvalitetsavdelningens standarder ska implementeras, vilket får till följd att det inte är klart för alla om det ska ske via chefslinjen eller de nätverk som kvalitetsavdelningen ansvarar för.

Statskontoret bedömer dock att grundproblemen kvarstår även om ansvaret förtydligades i dessa avseenden. Det skulle inte kompensera för avsaknaden av tydlig hierarki. Vi bedömer inte heller att förtydliganden skulle kunna överbygga förtroendeklyftan mellan kvalitetsavdelningen och den operativa verksamheten.

Kvalitetsavdelningen skulle kunna ses ha rollen att balansera värdena rättlig kvalitet och effektivitet, men Statskontoret menar att det snarare är en uppgift för myndighetsledningen.

### 7.3.3 Åtgärder för att säkra att nya arbetssätt genomförs

Statskontoret anser att förändringsarbetet och utvecklingen av processer behöver stärkas om det ska få fullt genomslag i praktiken. Vi bedömer att nuvarande ordning inte ger förutsättningar för det.

Statskontoret har övervägt olika alternativ till ny ordning. I en myndighet med så tydlig fokus på produktion som Migrationsverket, finns alltid en risk för att nödvändigt förändringsarbete nedprioriteras. Därför behövs en ordning som så långt som möjligt säkerställer att förändringsarbetet och utvecklingen av processer får genomslag. Vidare behöver den kompetens som för närvarande finns inom kvalitetsavdelningen på ett bättre sätt utnyttjas i arbetet.

#### **Processägarna bör vara på huvudkontoret**

Statskontoret konstaterar att om myndigheten lägger förändringsarbetet helt vid huvudkontoret blir arbetet en tydlig del av den centrala styrningen. Samtidigt innebär det en risk för att regionerna, där det dagliga arbetet med processerna ska förverkligas, inte involveras tillräckligt. Läggs ansvaret däremot på regionerna får visserligen de som i praktiken ska genomföra processarbetet ansvaret för det, men arbetet skulle inte bli sammanhållet och sannolikt inte få genomslag i alla delar av verksamheten.

Statskontoret föreslår därför att huvudkontoret ansvarar för förändringsarbetet och att processägarna placeras där, men att mycket av arbetet sker i regionerna. Huvudkontoret bör ha representanter i regionerna. Vi har sett att den centrala styrningen får bättre genomslag när huvudkontorets avdelningar har representanter i regionerna. Representanterna kan framföra aktuella frågor och vara en garant för att styrningen får genomslag. Samtidigt kommer huvudkontoret genom representanterna närmare den operativa verksamheten, vilket ger förutsättningar för process- och förändringsansvariga att få förståelse för arbetet inom den operativa verksamheten.

Statskontoret anser att förslaget ger myndigheten förutsättningar att nå den balans mellan lokalt ansvar och förstärkt central styrning som är syftet med den nya organisationen.

### **Samordningen med andra stödfunktioner förbättras**

Vår utvärdering visar vidare att kvalitetsavdelningen som separat funktion stundtals har svårt att samordna förändringsarbetet med andra stödfunktioners arbete. Vi bedömer att samordningen sannolikt skulle förbättras om förändringsarbetet och utvecklingen av processer läggs vid huvudkontoret precis som de andra stödfunktionerna. Det förutsätter dock att huvudkontoret generellt sett blir mer samlat, vilket vi återkommer till i avsnitt 7.4.2.

### **Bättre förutsättningar för enhetlig rättstillämpning**

I flera av kvalitetsavdelningens standarder väger de rättsliga aspekterna tungt. Standarderna och rättsavdelningens rättsliga ställningstaganden publiceras inte samtidigt, vilket ibland leder till att standarder motsäger rättsliga ställningstaganden. Statskontoret anser att myndigheten bör överväga om denna del av kvalitetsavdelningens verksamhet kan överföras till rättsavdelningen. Det skulle förbättra förutsättningar att kunna ge verksamheten ett mer koordinerat stöd. Resurstillskottet skulle också ge rättsavdelningen bättre möjligheter att tillhandhålla ett verksamhetsnära stöd, vilket hittills har varit svårt för rättsavdelningen att hinna med. Statskontoret anser att detta sammantaget förbättrar förutsättningarna för en enhetlig rättstillämpning.

### **Ytterligare åtgärder krävs för att arbetssätten ska ändras**

För närvarande har sektionscheferna i vissa regioner processansvar, medan de i andra regioner inte har det. Detta försämrar möjligheterna till genomslag. Statskontoret anser att myndigheten behöver klargöra vilket ansvar sektionscheferna har för processarbetet.

För att nya arbetssätt ska få fullt genomslag krävs även att IT-systemen bättre synkroniseras med processerna, vilket vi har erfarit att myndigheten också planerar att göra. Det ställs stora krav på samordning eftersom ansvaret för IT-frågor är delat mellan flera avdelningar. Vår utvärdering visar vidare att det finns inslag i organisationskulturen som kan såväl underlätta som försvåra genomslagen för nya arbetssätt. Det är något som myndigheten behöver beakta i sitt förändringsarbete.

## 7.4 Behov av strategisk styrning och ett samlat huvudkontor

Statskontoret ser även ett behov av Migrationsverket genomför vissa åtgärder inom ramen för nuvarande organisation.

### 7.4.1 Ökad strategisk styrning från ledningen

Utrymmet för strategiska frågor har varit begränsat för Migrationsverket. Det stora antalet asylsökande under hösten 2015 satte stor press på myndigheten och regeringen ställer också generellt tydliga produktionskrav på Migrationsverket. Statskontoret menar att det framöver finns ett behov av en mer strategisk styrning från ledningens sida. Den nya organisationen ställer krav på det och ledningen behöver säkerställa att den centrala styrningen får det avsedda genomslaget.

#### **Ledningsgruppen behöver tydligare diskutera strategiska frågor**

Ledningsgruppen behöver tydligare diskutera vad som krävs för att uppnå den balans mellan lokalt ansvar och central styrning som den nya organisationen syftar till. Det finns även ett behov av att i större utsträckning diskutera övergripande prioriteringar. Förutsättningarna för strategiska diskussioner i ledningsgruppen skulle som vi sett i avsnitt 7.2.1 öka om nivån med en operativ chef togs bort.

#### **Andra åtgärder för att stärka den strategiska styrningen**

Enligt arbetsordningen ansvarar chefen för ekonomiavdelningen för den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen. Statskontoret anser att det snarare är en fråga för generaldirektören. Det är vidare angeläget att myndigheten slutför sitt arbete med att utarbeta en strategi för verksamheten.

### 7.4.2 Huvudkontoret behöver bli samlat

Statskontoret anser att arbetet vid huvudkontoret behöver bli mer samlat. Vi konstaterar att de strategiska överväganden som ledningen gjorde i beslutet om ny organisation inte fullt ut kom att präglade genomförandet. Det blev stundtals för stort fokus på respektive område och för lite på myndigheten som helhet.



### **Samordningen mellan avdelningar behöver förbättras**

Statskontoret konstaterar att det finns behov av bättre samordning mellan olika delar av myndigheten. Med våra förslag skulle såväl kvalitetsavdelningens arbete som flera av funktionerna under operativa chefen flyttas till huvudkontoret, vilket ställer ytterligare krav på ett samlat huvudkontor. I dag får regionerna motstridiga uppdrag och styr signaler från avdelningarna på huvudkontoret. Vår utvärdering visar att medarbetare upplever att beskeden kan vara svåra att förena. Det rör särskilt frågor som flera avdelningar har ansvar för, såsom frågor om boende och myndighetens interna IT-utveckling. Statskontoret anser att Migrationsverket bör klargöra i vilka frågor, forum och former som samordning ska äga rum mellan olika avdelningar. Myndigheten kan till exempel göra ett sådant klargörande i sin arbetsordning. Om huvudkontoret ska kunna bli mer samlat, krävs även att de olika funktionerna löpande identifierar vilka uppgifter som de behöver samordna sig kring.

## **7.5 Statskontorets förslag**

Statskontoret föreslår att Migrationsverket

- avskaffar nivån med en operativ chef och utreder var nuvarande stödfunktioner under operativa chefen ska placeras
- avskaffar kvalitetsavdelningen och i stället lägger förändringsarbetet och utvecklingen av processer vid huvudkontoret med representanter i regionerna
- fastställer sektionschefernas ansvar i processarbetet
- säkerställer att det finns en strategisk styrning, bland annat genom att slutföra arbetet med verksamhetsstrategin och att generaldirektören inte delegerar den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen.
- klargör i vilka frågor, forum och former som samverkan mellan myndighetens avdelningar ska äga rum.

### **7.5.1 Förslagets konsekvenser för verksamheten**

Statskontoret bedömer att förslagen inte kommer att innebära några större förändringar för handläggarna och beslutsfattarna i deras dagliga arbete. Arbetet kommer att kunna löpa på utan några störningar.

Även om det initialt kan bli en viss påverkan på de verksamheter som direkt berörs av förslagen, så bedömer Statskontoret att inte heller arbetet inom dessa verksamheter kommer att påverkas i någon större utsträckning. Statskontorets förslag innebär till exempel generellt sett inte att sammansättningen av kompetenser eller de anställdas arbetsuppgifter ändras.

# Referenser

- Christensen m.fl. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor.*
- Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Slutrapportering av deluppdrag 1.*
- Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Slutrapportering av deluppdrag 2.*
- Migrationsverket (2013) *Bra ska bli bättre. Direktiv för bred analys av Migrationsverkets verksamhet och organisation.* (GDA 11/2013)
- Migrationsverket (2014) *Att definiera Migrationsverkets huvudprocesser.*
- Migrationsverket (2014) *Bra ska bli bättre. Migrationsverkets framtida verksamhet och organisation.* (GDA 4/2014)
- Migrationsverket (2014) *Beslut om genomförande av förslag enligt slutrapport om riktlinjer för enhets- och chefstruktur.* (GDA 100/2014)
- Migrationsverket (2015) *Genomförandet av bra ska bli bättre, Slutrapport Genomförandekansliet, Genomförandekansliet 2015-09-15*
- Migrationsverket (2015) *Årsredovisning 2014 Migrationsverket.* (Dnr:1.3.2-2015-7891)
- Migrationsverket (2016) *Genomförandeplan rättsavdelningen 2016.*
- Migrationsverket (2016) *Genomförandeplan 2016, HR-avdelningen.*
- Migrationsverket (2016) *Internrevisionens riskanalys 2016.*
- Migrationsverket (2016) *Kvalitetsavdelningens uppföljning av införande av standarder.*

Migrationsverket (2016) *Nationell kvalitetsuppföljning med regionalt fokus.*

Migrationsverket (2016) *Verksamhetsplan 2016 samt inriktning för 2017 och 2018.*

Migrationsverket (2016) *Årsredovisning 2015 Migrationsverket.* (Dnr: 1.3.2-2015-7891)

Migrationsverket (2017) *Arbetsordning för Migrationsverket 2017.*

Migrationsverket (2017) *Kompetensanalys 2016 inför kompetensutvecklingsplan 2017.*

Migrationsverket (2017) *Omställning. Chefer och ledare.*

Migrationsverket (2017) *Reviderad handläggningsordning för region Väst 2017.*

Migrationsverket (2017) *Verksamhetsplan för 2017.*

Migrationsverket (2017) *Verksamhets- och utgiftsprognos för februari 2017.*

Migrationsverket (2017) *Årsredovisning 2016 Migrationsverket.* (Dnr: 1.3.2-2017-20000)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016) *Etablera stab under press.*

Prop. 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017, Utgiftsområde 8: Migration.*

Riksrevisionen (RiR 2016:17) *Ett förutsägbart bistånd – Trots en osäker finansiering.*

Riksrevisionen (RiR 2017:4) *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015.*

*Regleringsbrev för budgetåret 2012–2017 avseende Migrationsverket.*

*Skatteverket (2016) Översyn av Skatteverkets styrning och organisation.*

*SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015.*

*Statskontoret (2016) Förändringsprocesser i stora organisationer.*



## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

1:6

2016-12-01  
Ju2016/08645/SIM

Justitiedepartementet

Statskontoret  
Box 8110  
104 20 Stockholm



### Uppdrag till Statskontoret att analysera genomförandet av Migrationsverkets nya organisation

#### Regeringens beslut

Statskontoret uppdras att analysera genomförandet av den regionindelade organisation med bl.a. stärkt central styrning, processororienterad helhetssyn, större enhetlighet samt ökad effektivitet som Migrationsverket sjösatte den 1 januari 2015. I uppdraget ingår en kartläggning och bedömning av om ansvarsfördelningen, den interna styrningen av verksamheten och stödet till verksamheten motsvarar syftet med beslutet om en ny organisation. Med utgångspunkt i analysen bör Statskontoret lämna rekommendationer om vilka åtgärder som bör vidtas för att en mer ändamålsenlig och effektiv organisation ska uppnås.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 30 april 2017.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) fortlöpande informerat under arbetets gång.

#### Bakgrund

Migrationsverket genomförde en större omorganisation den 1 januari 2015. Den nya organisationen innebar två stora förändringar: dels en regionindelning med central styrning, dels en processororienterad helhetssyn. Istället för att som tidigare organisera arbetet inom verksamhetsområden är arbetet nu organiserat i en geografisk regionindelning. Inom varje region finns de kärnprocesser – med undrntag för förvarsverksamhet och

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-20 27 34  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Rosenbad 4  
E-post: [ju.registrator@regeringskansliet.se](mailto:ju.registrator@regeringskansliet.se)

förvaltningsprocess – som de tidigare verksamhetsområdena ansvarade för. Det stora antalet asylsökande under hösten 2015 satte stor press på myndigheten och ledde till att genomförandet av den nya organisationen till viss del avstannade. En viktig utmaning framöver är att få till stånd en ändamålsenlig arbetsfördelning inom myndigheten men även en mer effektivt fungerande intern styrning av och stöd till verksamheten.

På regeringens vägnar



Morgan Johansson



Karin Hebert

Kopia till

Migrationsverket

2 (2)