

Mål- och resultatstyrning inom domstolsväsendet

- en fallstudie inom Migrationsdomstolen i Stockholm

Abstract: The aim of this study is to enhance the knowledge of target and performance management's effects on the judiciary. In the past decades there have been a number of reforms in the general public sector of many countries. The management philosophy often used to describe these public sector reforms is called New Public Management (NPM). One main theme has been an increased focus on the management control systems, for example a greater emphasis on target and performance management. Many of these ideas have been criticized and the question regarding how far the focus on efficiency can be drawn without damaging the democratic rights has been discussed in different forums. Through a case study of Stockholm Migration Court, we have analyzed the functional and dysfunctional effects that arise when these New Public Management ideas are adapted to a public court. The common target of the Migration Court is "*the operation shall be run with high quality and efficiency*". The classical quotation "*what gets measured, gets done*" is often used in cases like this and the challenge is to find a balance between the two concerns, namely to strive for an efficient organization without disregarding the legal security. The results from the study show that the Migration Court has well formulated targets which reflect the main mission of the court in society. However, the study suggests that there are a number of issues that the Migration Court has to consider to establish a well functioning target and performance management structure. Some of these issues are applicable to all judiciary while some concern internal management problems within the Stockholm Migration Court.

Keywords: New Public Management (NPM), Target and Performance Management, Public Sector, Legal Security, Migration Court

Författare: Josefine Andersson, 20664
 Filippa Stenberg, 20638

Handledare: Johnny Lind

Framläggning: 3 juni 2010

Med dessa inledande ord vill vi ta tillfället i akt att tacka de personer som bidragit till att vår uppsats har varit genomförbar. Vi vill rikta ett stort tack till medarbetarna på Migrationsdomstolen i Stockholm för deras medverkan i vår studie och ett trevligt mottagande. Vi vill även rikta ett stort tack till vår handledare, professor Johnny Lind, för inspiration och god handledning.

Stockholm Maj 2010

Josefine Andersson och Filippa Stenberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	5
1.1 Problemdiskussion	5
1.2 Frågeställning och syfte.....	6
1.3 Teoretiska avgränsningar	6
1.4 Definitioner	7
2. METOD	8
2.1 Val av metod	8
2.2 Urval av intervjuobjekt och intervjumall	8
2.3 Kritisk granskning av datainsamling.....	8
3. TEORETISKT RAMVERK	9
3.1 New Public Management	9
3.2 Mål- och resultatstyrning.....	9
3.2.1 Målformulering	10
3.2.1.1 Mening	10
3.2.1.2 Väsentligt resultat	11
3.2.1.3 Riktning.....	11
3.2.1.4 Utmaning.....	12
3.2.2 Kontinuerlig dialog och åtagande	12
3.2.3 Resultatuppföljning och utvärdering.....	12
3.2.3.1 Kvalitativa mål.....	13
3.3 Kritiska faktorer mot mål- och resultatstyrning inom offentlig organisation ...	14
4. EMPIRI	16
4.1 Introduktion.....	16
4.2 Ansvarsområden inom Migrationsdomstolen	17
4.2.1 Avdelningschef	17
4.2.2 Biträdande avdelningschef.....	17
4.2.3 Enhetschef.....	17
4.2.4 Rådman	17
4.2.5 Föredragande och notarie.....	18
4.3 Rådmannens självständighet	18
4.4 Budget och prognosarbete	18
4.5 Verksamhetsmål	19

4.5.1	Regleringsbrev från regeringen	19
4.5.2	Domstolsverket.....	19
4.5.3	Förvaltningsrätten.....	20
4.5.4	Migrationsdomstolen.....	20
4.5.5	De enskilda enheterna	21
4.6	Uppföljningsprocessen	22
4.6.1	Uppföljningskrav från regeringen	22
4.6.2	Uppföljningskrav inom Migrationsdomstolen	23
4.6.3	Uppföljning i Vera	23
4.6.4	Uppföljning av kvalitativa mål.....	24
4.7	Utvärderingsprocessen	24
4.7.1	Utvärdering av Migrationsdomstolen.....	24
4.7.2	Utvärdering av medarbetare	25
4.8	Organisationskultur	25
4.8.1	Arbetsmiljö.....	25
4.8.2	Motivationsfaktorer	26
5.	ANALYS	27
5.1	Mål- och resultatstyrning.....	27
5.1.1	Målformulering	27
5.1.1.1	Mening	28
5.1.1.2	Väsentligt resultat	29
5.1.1.3	Riktning.....	29
5.1.1.4	Utmaning.....	30
5.1.2	Kontinuerlig dialog och åtagande	31
5.1.3	Resultatuppföljning och utvärdering.....	31
5.1.3.1	Politiker och ledning	31
5.1.3.2	Personal.....	32
5.1.3.3	Kvalitativa mål.....	33
6.	SLUTSATSER.....	35
7.	FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING	37
8.	REFERENSER.....	38
	Bilaga 1 - Intervjufrågor.....	40

1. INLEDNING

Under de senaste decennierna har det i många länder genomförts ett antal reformer inom den offentliga sektorn. Ett begrepp som ofta används för att beskriva dessa förändringar är ”New public management” (NPM). Det innefattar en mängd idéer från den privata sektorn som influerat den offentliga sektorns metoder att styra sina organisationer.

En av dessa reformer innebär för svensk del att statliga myndigheter har infört ett mer mål- och resultatstyrt arbete. Principerna lades fast i en proposition från 1988 (Prop. 1987/88:150) där dåvarande statsministern Ingvar Carlsson uttryckte att mål- och resultatstyrning krävdes i den offentliga förvaltningen. Detta på grund av att det inte tycktes finnas något ytterligare utrymme kvar att växa genom ökade skatteintäkter. Genom mål- och resultatstyrning skulle Finansdepartementet få en ökad kontroll över de offentliga utgifterna (Rakar 2007, s. 10).

Den huvudsakliga avsikten var att det skulle ske en övergång från styrning av budgeterings- och planeringsprocesser till större fokus på effektivitetsmätning, uppföljning och utvärdering. De nya principerna medförde att myndigheternas handlingsfrihet skulle öka, detaljstyrning skulle minska samt att myndigheterna skulle skapa en större långsiktighet i sitt arbete (Grönlund & Modell 2006, s. 11). Detta skulle uppnås genom att bryta ner de politiska målen till mätbara enheter för att få indikationer på hur måluppfyllelsen fungerade inom verksamheterna. Genom detta ökade kraven på myndigheterna att redovisa mätbara effekter genom uppföljning och utvärdering av verksamheterna (Rakar 2007, s. 4).

1.1 Problemdiskussion

Det nya styrningssättet med fokus på ekonomivärden, ekonomistyrning och kvantitativa resultat har dock mött kritik och motgångar. Vissa av förändringarna och omorganisationerna har ansetts kontroversiella och har därmed debatterats i media (Almqvist 2006, s. 9). Forskare har även diskuterat vilka effekter en NPM-driven offentlig verksamhet kan ha på de grundläggande demokrativärdena, såsom rättssäkerhet (Agevall 2005, s 189-192).

Den offentliga verksamhetens värdegrund vilar på *”alla människors lika värde och strävar mot rättssäkerhet, effektivitet och medborgarorientering”* (KRUS 2009, s. 8). I en offentlig organisation kan det dock vara en svår balansgång att maximera effektiviteten samtidigt som medborgarnas intressen ska skyddas. Värdegrunderna får inte negligeras i tider av nedskärningar och effektiviseringssträvanden. I vissa statliga utredningar framhålls att den

offentliga verksamheten bör präglas mer av sammanhållande normer och rättssäkerhet än den gör för tillfället. Det anges att myndigheterna resultatstyrts och mäts utifrån prestationer och produktivitet, vilket har lett till att de gemensamma målen har kommit i skymundan (Montin 1997).

1.2 Frågeställning och syfte

Vad får mål- och resultatstyrning för effekter inom domstolsväsendet?

– en fallstudie inom Migrationsdomstolen i Stockholm

Syftet med denna uppsats är att få en bättre kunskap om mål- och resultatstyrningens effekter inom domstolsväsendet. Vi har valt att studera detta utifrån funktionella och dysfunktionella effekter som mål- och resultatstyrning får på en organisation, vars särskilda uppgift är att upprätthålla rättssäkerheten i ett samhälle. Det känns angeläget och relevant att studera hur NPM påverkar en offentlig organisation vars uppgift kan vara förknippad med den svåra balansgången beskriven ovan. Vi har valt att inrikta oss på Migrationsdomstolen i Stockholm. Vårt syfte är dock inte att granska om rättssäkerheten upprätthålls i domstolen. Det har vi varken kunskap om att bedöma eller skäl att ifrågasätta. Vi vill snarare undersöka och studera hur dessa nya styrsätt påverkar en organisation som är verksam inom domstolsväsendet.

Ämnet är aktuellt då det för tillfället pågår flera offentliga utredningar angående NPM-relaterade frågor rörande migrationsprocessen och organisationernas tillvägagångssätt (se exempelvis SOU 2009:56; Kommittédirektiv 2009:106). Vidare i budgetpropositionen för 2009, beskriver regeringen ett antal organisationsförändringar som har inletts och planeras för att förstärka och effektivisera den statliga förvaltningen (Prop. 2008/09:1).

Det finns omfattande svensk forskning angående NPM, men vi har inte funnit någon som rör domstolsväsendet, utan istället kommuner, äldreomsorg och sjukvård i Sverige. Därför kan det vara intressant att studera en domstol.

1.3 Teoretiska avgränsningar

För att angripa vår frågeställning har vi valt att utgå ifrån NPM-teorin. NPM är en komplex teori som kan beskrivas som ”en hybridform där olika ingredienser kan väljas och tolkas på olika sätt” (Agevall 2005, s. 20). I litteraturen hänvisas det ofta till Hoods konkretisering av sju faktorer som ofta åberopas som typiska för NPM. Hood påpekar att dessa ibland kan vara

motsägelsefulla och att en organisation inte måste ha implementerat alla sju för att ha genomgått en organisationsförändring i enlighet med NPM-teorin (1991).

Utifrån Hoods sju faktorer har vi valt att avgränsa oss till de som känns mest relevanta att tillämpa i vår studie på Migrationsdomstolen. De två vi valt hanterar styrning och kontroll där fokus är på mål- och resultatstyrning. Vi har funnit att litteraturen oftast refererar till dem som ett typiskt skift mot ett näringslivsinfluerat steg där mål- och resultatstyrning slås ihop istället för Hoods två separata (mål och resultat). Det finns mycket litteratur att studera angående mål- och resultatstyrning som en teori, därför har vi valt denna utgångspunkt.

Den litteratur vi använt oss av är till stor del författad av svenska forskare inom NPM. En betydande del av vår teori bygger på Svenssons definitioner och studier av NPM i svensk offentlig förvaltning, ”Målstyrning i praktiken” från 1996. Han förefaller vara en auktoritet inom området då hans forskning ofta är refererad i relevant litteratur samt då han på ett enkelt och begripligt sätt har strukturerat upp de väsentliga komponenterna i mål- och resultatstyrning. För att bredda teorin har vi beaktat även andra svenska forskare inom området, nämligen Almqvist, Rombach, Pihlgren, Grönlund och Modell. Utöver dessa har Siverbos antologi om forskning i offentlig förvaltning gett oss vissa uppslag om tidigare empiriska studier. Slutligen har vi valt att till viss del beakta kritisk forskning för att skapa ytterligare djup och balans i analysen. Agevalls analys granskar tidvis kritiskt de effekter NPM kan ha på offentliga verksamheter.

1.4 Definitioner

Dom: För att undvika en förväxling av mål i betydelsen mål som handläggs i domstol och mål som satts upp för att styra verksamheten, har vi valt att använda ordet *dom* när vi hänvisar till mål som handläggs i domstol. Således används termen för att hänvisa till såväl icke avgjorda asylmål som till domstolens slutliga avgörande i ett mål.

2. METOD

2.1 Val av metod

Vi har valt att utföra en kvalitativ fallstudie på Migrationsdomstolen i Stockholm utifrån det rådande arbetssättet. Vi har genom intervjuer samlat in information för att studera hur tillämpningen av mål- och resultatstyrning påverkar organisationen. Den dialog vi haft med de anställda har gett oss en bra insikt i vilka effekter denna styrning har haft på organisationen samt hur den fungerar i praktiken. Vi har således genom intervjuer fått svar på vad som de facto mäts inom organisationen, hur detta följs upp och slutligen utvärderas.

Vidare har vi använt oss av offentliga dokument såsom domstolens budget, verksamhetsplaner samt utredningar angående domstolarnas styrning och effektivitet.

2.2 Urval av intervjuobjekt och intervjumall

Vi har utfört sju intervjuer på domstolen. Inom domstolen finns anställda på fem olika nivåer. Vi har intervjuat medarbetare på fyra av dessa för att få ett så brett perspektiv som möjligt. Vidare har vi undersökt om mål- och resultatstyrningen påverkat nivåerna på skilda sätt. Urvalet har gjorts slumpmässigt och i praktiken har vi intervjuat de som har haft tid och möjlighet att träffa oss. Inför varje tillfälle har vi anpassat vår intervjumall efter den person vi har intervjuat. Under de flesta intervjuerna har det även förts samtal utanför intervjumallen, vilka gett oss värdefull information.

2.3 Kritisk granskning av datainsamling

En kritisk komponent av studien kan vara att vi endast har intervjuat sju av 230 medarbetare. Emellertid har vi, som nämnts, intervjuat personer på flera olika nivåer för att försöka göra datainsamlingen så tillförlitlig som möjligt. En ytterligare brist kan vara att vi har intervjuat personer på olika enheter, då förhållandena kan skilja sig en del mellan enheterna. Å andra sidan har vi på så vis inhämtat data som speglar verksamheten ur ett bredare perspektiv.

När det gäller de offentliga dokumenten har vi endast fått tillgång till en av de elva enhetsplanerna, dock har vi genom våra intervjuer fått information angående hur andra enheter lagt upp sina enskilda verksamhetsplaneringar. Vidare har vi endast fått tillgång till Förvaltningsrättens verksamhetsplan för 2009, då innevarande års plan ännu inte är fastställd.

3. TEORETISKT RAMVERK

Detta avsnitt beskriver den teori som ligger till grund för föreliggande studie. Först beskrivs NPM-teorin utifrån ett brett perspektiv. Därefter konkretiseras den del inom NPM som denna studie inriktar sig på, nämligen mål- och resultatstyrning. En fördjupning av teorin redovisas i tre underavsnitt som konkretiserar de viktigaste faktorerna inom mål- och resultatstyrning, nämligen målformulering, kontinuerlig dialog och åtaganden, samt resultatuppföljning och utvärdering. I ett avslutande underavsnitt redovisas kritiska faktorer som framförts mot NPM-teorin.

3.1 New Public Management

Under de senaste decennierna har det skett stora förändringar inom den offentliga sektorn i många länder. Inom den statliga förvaltningen i Sverige diskuterades många nya principer och begrepp under 1980-talet, vilka fick ordentliga genomslag under det efterliggande årtiondet. Olika ideologiska, ofta omstridda, managementidéer fick ta plats och koncept såsom målstyrning och ”företagisering” blev mycket uppmärksammade. Idéer som att konkurrensutsätta och ”marknadisera” den offentliga sektorn debatterades intensivt (Almqvist 2006, s. 9-10). I dagens Sverige är många av dessa idéer realiserade inom den statliga förvaltningen. De kallas ofta för New Public Management (NPM). En av de internationella ledarna inom denna forskning är Hood. Han lyfter fram i sin artikel från 1995 att det skett en förändring inom den offentliga styrningen från de traditionella policydokumenten till en mer företagslik målformulering. Ett viktigt inslag i NPM-teorin blev således mål- och resultatstyrning. Den svenska statsförvaltningen har tagit till sig denna teori och därmed satt det privata företagandet som en förebild i olika styrningsmodeller (Almqvist 2006, s. 10-11).

3.2 Mål- och resultatstyrning

Mål- och resultatstyrning brukar lyftas fram som det verktyg som används inom den offentliga sektorn när dess styrning går mot ett mer näringslivsinspirerat tillstånd (Almqvist 2006, s. 91). En förändring mot NPM innebär mer fokus på ”*explicita resultat- och kvalitetsmål, mätbara standarder samt mått för prestation och måluppfyllelse*”. Detta innebär också en ”*målformulering på verksamhetsnivå, system för uppföljning och kontroll av kostnader och kvalitet*” (Agevall 2005, s. 21).

De positiva effekter som målstyrning kan medföra är enligt Rombach bland annat ett ökat intresse hos medarbetare att arbeta för måluppfyllelse, vilket i sig leder till en högre produktivitet. Dessutom kan målstyrning leda till att fler medarbetare blir nöjda med sin arbetssituation, vilket även det kan leda till en högre produktivitet (1991, s. 39-41).

För att uppnå dessa effekter anger litteraturen en mängd olika faktorer som bör införas för att utforma en framgångsrik målstyrning. Enligt Svensson kan målstyrningsfilosofin brytas ner i de tre viktiga hörnstenarna *målformulering*, *kontinuerlig dialog* och *resultatuppföljning och utvärdering* (1996, s. 69).

3.2.1 Målformulering

Enligt Svensson ska mål formuleras för alla de olika avdelningarna inom organisationen och det ska även anges vilka resurser som ställs till förfogande. Det finns tre olika typer/nivåer av mål som ofta använts i den offentliga målstyrningen,

- **Inriktningsmål** anger inriktningen för organisationen och är allmänt formulerade. Dessa behöver inte vara tidsbestämda, utan anger en gemensam grundsyn. Målen sätts av politikerna.
- **Effektmål** anger en tid då målet ska vara uppnått och kvantifierar samt konkretiserar målet. Det beskriver vilka effekter som ska vara uppnådda för verksamheten och dess anställda. Definitionen av dessa mål sker via en dialog mellan politikerna och förvaltningen.
- **Produktionsmål** är vilket antal aktiviteter som ska genomföras. Dessa mål ska anges av verksamhetsansvariga inom förvaltningen (1996, s. 29).

Utöver detta anser Svensson att ett bra formulerat mål ska innehålla fyra aspekter. Det ska vara ett mål som ger *mening* åt arbetet i verksamheten. Det ska beskriva ett *väsentligt resultat* som ska uppnås och vilken *riktning* organisationen och de anställda ska arbeta mot. Slutligen ska målet också vara en *utmaning*, så att de anställda ständigt kan utveckla sin professionella kompetens (1996, s. 24-25).

3.2.1.1 Mening

Det måste finnas en bakomliggande mening med målen inom en organisation för att skapa en välfungerande verksamhet (Svensson 1996, s. 25). Siverbo framhåller att det är viktigt för beslutsfattare att de har ett bra beslutsunderlag i form av väsentliga uppställda mål. Detta bland annat för att de ska kunna fatta adekvata beslut om hur resursfördelning ska se ut. Det

krävs således att det bestäms vilka mätområden som är essentiella för verksamheten (2007, s. 50). En viktig del inom målstyrning är därmed att komma fram till relevanta mått på nyttan i den enskilda organisationen (Nunes 2007, s. 135).

Rombach framhåller att den mest väsentliga faktorn i målformuleringen är att skapa specifika och mätbara mål för organisationen (1991, s. 43). Eftersom människor tenderar att prioritera det som mäts i sitt arbete (Svensson 1996, s. 70) är det även av vikt att, förutom generella och övergripande mål, även formulera mer ingående mål som avgör vilken kvalitet och även kvantitet som förväntas uppnås inom organisationen (Svensson 1996, s. 30-31).

3.2.1.2 Väsentligt resultat

Vidare måste målen anpassas efter alla olika enskilda verksamheter, detta eftersom målen ska fungera som drivkrafter för individer i vitt skilda miljöer. Med andra ord finns det inga universala mål som är ideala för alla typer av organisationer (Svensson 1996, s. 33). Det är viktigt att politikerna och ledningen sätter mål som är *”förankrade i den verklighet som de anställda lever i”* (Svensson 1996, s. 30).

För att skapa en organisation där de anställda strävar mot att uppnå målen är det viktigt att målen känns väsentliga för den enskilda individen. Det är även viktigt att de övergripande målen bryts ner till delmål på de olika nivåerna. Detta för att de olika avdelningarnas mål ska bli mer realistiska för de anställda att uppnå (Svensson 1996, s. 24-26). Grönlund och Modell argumenterar även för att en väsentlig del i målformuleringen är att bryta ner målen på lägre nivåer inom organisationen (2006, s. 21).

3.2.1.3 Riktning

Det är av central betydelse inom målformulering att endast ange målen och använda sig av mindre detaljstyrning (Svensson 1996, s. 28). Almqvist argumenterar för att det är viktigt att inte styra genom att ange tillvägagångssättet. Det är nämligen upp till varje mindre enhet att avgöra själva hur de ska uppnå målen, dock inom vissa ramar (2006, s. 92-101).

Målkongruens, uttrycker Svensson, har en väsentlig betydelse, då alla upplever att de arbetar mot gemensamma mål. Därmed är det viktigt att de mål som formuleras på olika nivåer hänger ihop som en kedja (1996, s. 30). Även Almqvist anser att det är viktigt att målen skapar en röd tråd inom organisationen (2006, s. 92).

3.2.1.4 Utmaning

Ett av syftena med målstyrning är enligt Svensson att ge en högre grad av handlingsfrihet och självständighet till de anställda. Därmed är decentralisering en grundförutsättning för styrning genom mål (1996, s. 25). Grönlund och Modell framhåller även vikten av att minska chefens behov av detaljstyrning genom delegering av befogenheter och ansvar till verksamhets specifika aktiviteter (2006, s. 22). Handlingsfrihet och självständighet ska i sin tur påverka motivationen hos den enskilde individen (Svensson 1996, s. 28-29).

Med en högre grad av motivation används enligt Svensson de resurser som tilldelats på ett effektivare sätt, vilket i sin tur, i en vidare mening, leder till att "samhällsnyttan" ökar. Han hävdar således att det är av vikt att utnyttja de anställdas professionella kompetens för att öka effektiviteten (1996, s. 13). Rombach argumenterar för att tydligt formulerade mål kan leda till en ökad produktivitet genom att människor inspireras av att sträva mot uppsatta mål. Således kan målen i sig vara utmanande och motivationshöjande (1991, s. 39).

Hur målen uppfylls är kopplad till prestationer och utgör en grund för belöning (Grönlund & Modell 2006, s 21.). För att de anställda ska arbeta mot målen som är uppsatta måste de ha incitament. Utöver motivationen är belöningsystem vanligtvis det som används. Ju bättre måluppfyllelse, desto bättre belöning (Svensson 1996, s. 138).

3.2.2 Kontinuerlig dialog och åtagande

Det räcker inte med att målen är bra formulerade, en förutsättning för målstyrning, är även en kontinuerlig och levande dialog på alla olika nivåer. En väsentlig del i målstyrningen är således att varje anställd känner till de mål som är uppsatta. Den kontinuerliga dialogen resulterar även i ett åtagande för medarbetarna och cheferna som innebär att de ska uppnå vissa resultat med hjälp av de resurser som ställs till deras förfogande (Svensson 1996, s. 31; 97).

3.2.3 Resultatuppföljning och utvärdering

Enligt Svensson ska slutligen en resultatuppföljning ske i form av en kontroll att åtagandet har genomförts inom organisationen. Ett grundläggande moment för att mål- och resultatstyrning ska ge effekt är således att det sker någon form av uppföljning. Resultatuppföljningen bör utformas utifrån vad den ska användas till och även efter varför den ska genomföras. Detta är även ett sätt att studera hur väl medborgarnas pengar har använts (1996, s. 69). Rombach framhåller att det inte finns några tydliga ramar och

mätinstrument för den offentliga sektorns uppföljning. Detta eftersom varje organisations målstruktur är individuell och utformad utifrån verksamhetens specifika strukturella förhållanden (1991, s. 48-49).

Pihlgren och Svensson framhåller att på statlig nivå är det mest centrala med resultatuppföljningen att se om målen har uppnåtts. Vidare ska det undersökas om det har varit några problem i måluppfyllelse och effektiviteten inom organisationen (1994, s. 60).

I diagrammet nedan visar Svensson ett exempel på hur resultatuppföljning kan användas i syfte att studera vad som har hänt. Han delar upp det i information som används av politikerna och ledningen, respektive den information som används av personalen i organisationen. Svensson har även inkluderat den resultatuppföljning som är framåtsyftande, nämligen det som ska ligga till grund för hur nya mål sätts upp (1996, s. 69-70).

	BAKÅT	FRAMÅT
POLITIKER/ LEDNING	Kontrollera måluppfyllelse och resursanvändning Information till kunder och skattebetalare	Underlag för fortsatt planering Underlag för att sätta nya mål Underlag för omprioriteringar
PERSONAL	Återkoppling Erkännande/beröm Underlag för lön	Motivationshöjande Utveckla arbetsmetoderna

3.2.3.1 Kvalitativa mål

Att bedöma och mäta de kvalitativa målen kan vara problematiskt och kräva en annan sorts analys än de kvantitativa målen. Kvalitet kan enligt Svensson innebära en individuell värdering, vilket försvårar bedömningen om huruvida målet är uppnått. Kvalitetsmål kan således mätas utifrån både objektiva och subjektiva sätt (1996, s. 73-74).

Ett exempel på detta ges av Nunes som har utfört en empirisk studie inom svensk sjukvård. Han fann att de mäter nytta och ekonomisk effektivitet inom sjukvården genom att mäta antal vunna levnadsår. Nunes diskuterar vidare om svårigheterna som uppstår med att mäta mer kvalitativa mått såsom livskvalitet, lidande och smärta. För att inkludera dessa har de inom sjukvården utvecklat ett mål, kallat kvalitetsjusterade levnadsår. Denna målformulering inkluderar olika hälsotillstånd som värderas utifrån den specifika individen. Genom detta har de således utvecklat ett kvalitativt mål som går att objektiva mäta (2007, s. 137).

3.3 Kritiska faktorer mot mål- och resultatstyrning inom offentlig organisation

Mål- och resultatstyrning i den offentliga sektorn har mött kritik under åren. Ett relativt vanligt argument är att det är riskabelt att influeras av styrningstekniker från näringslivet (se exempelvis Agevall 2005, s. 191; Montin 1997). Siverbo skriver bland annat att *”på marknader styr pengar och inte behov, vilket brukar vara huvudargumentet för att låta den gemensamma sektorn genom offentliga förvaltningar stå för välfärdsproduktionen”* (2007, s. 49).

En av de mer kritiska svenska forskarna inom NPM är Agevall. Enligt henne uppstår det ett problem när kvalitetskoncept överförs från enklare varuprodukter till mer komplexa offentliga tjänster. Det innebär bland annat att det läggs en större vikt vid de anställdas kompetens och professionalism. Kvaliteten säkras genom den professionella utbildning de som utför tjänsten förväntas besitta. Agevall diskuterar vidare huruvida ett kvalitetssystem i offentlig organisation kan ses som ett tecken på misstroende till professionerna. Hon ger ett exempel från 1990-talets Storbritannien där kontrollen av det offentliga ansågs komma just från ett misstroende till de anställdas kompetens. Dessa förhållanden resulterade givetvis i att de offentligt anställda inte presterade lika bra (2005, s. 85).

Agevall argumenterar vidare för att en styrning med större fokus på ekonomivärden och kvantitativa resultat kan utgöra hinder för rättssäkerheten och allas lika rätt inför lagen. Detta på grund av att företagsvärden tenderar att väga högre inom organisationerna när en konflikt uppstår mellan dem och demokrativärden (2005, s. 191).

Nilsson ger ett exempel från hälso- och sjukvården där ekonomiseringskrav och kvalitetskrav har skapat motsättningar inom organisationen. Det problem som uppstod vid införandet av NPM var att vårdpersonalen och chefsöverläkarna anpassade sig efter de nya ekonomikraven, dock uttryckte överläkarna en motvilja att utföra andra arbetsuppgifter än de medicinska som deras professionalism innefattade. De argumenterade för att de inte hade någon kunskap i ekonomi samt att de inte hade åtagit sig sådana arbetsuppgifter när de tackade ja till sin arbetsposition. Vidare uttryckte de en stor oro för att ekonomikraven skulle leda till att patienterna hamnade i andra hand (2007, s. 577- 578).

Nilsson beskriver dock hur överläkarna stegvis under en tioårsperiod anpassat sig till att hushålla med resurserna. Ekonomi och medicin sågs inte längre som två olika

ansvarsområden, utan fungerade istället i symbios. Nilsson framhåller således att tid är en viktig faktor inom styrningsproblematiken (2007, s. 525-526).

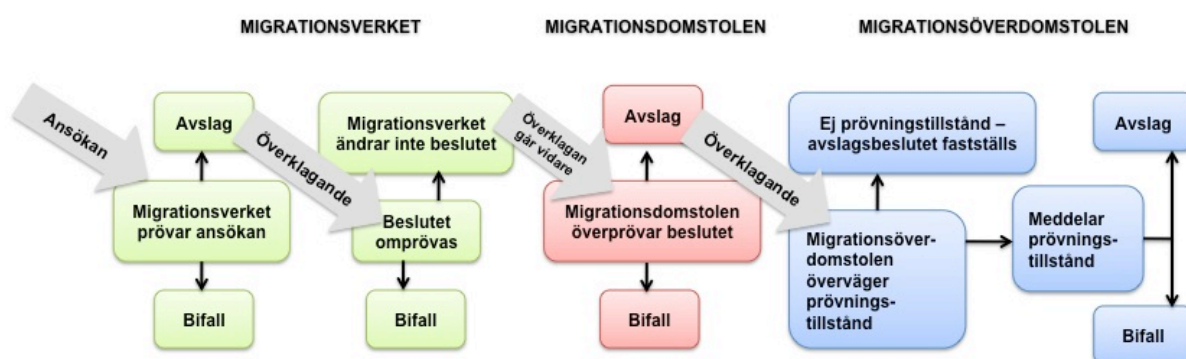
Rombach ger även han exempel på olika hinder för att målstyrningen ska bli lyckad i en organisation. Bland annat ligger problemet i att det är svårt att styra offentliga organisationer på ett effektivt sätt eftersom de har en komplicerad målstruktur. Han argumenterar för, liksom Agevall, att målstyrning inom den offentliga verksamheten kan vara riskabel då det är svårt att formulera mätbara mål för det offentliga arbetet. Därmed finns det en risk att de mätbara målen överbetonas och ersätter de mer administrativa och rutinbetonade arbetsuppgifterna som är av stor vikt i den offentliga förvaltningen (1991, s. 48-49).

Vidare argumenterar Rombach för svårigheterna med att styra genom mål då belöningsystemen i den offentliga verksamheten skiljer sig från det privata. Eftersom det är svårt att premiera de offentliga medarbetarna med individuella belöningar kan incitamentet till att sträva mot måluppfyllelse minska (1991, s. 50-51).

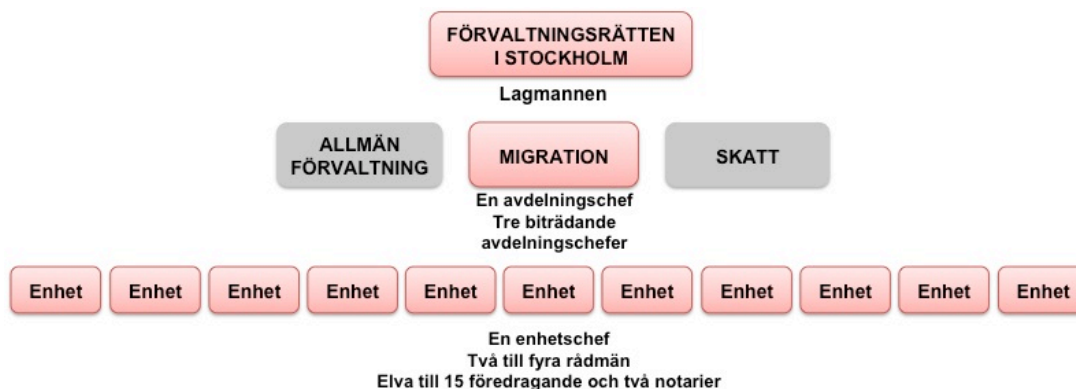
4. EMPIRI

I detta avsnitt redogörs resultatet av vår genomförda datainsamling. Först presenteras Migrationsdomstolen utifrån ett brett perspektiv genom en introduktion och beskrivning av de olika ansvarsområdena. Empirin konkretiseras därefter utifrån målformulering, uppföljningsprocess samt utvärderingsprocess. Slutligen beskrivs även organisationskulturen inom Migrationsdomstolen.

4.1 Introduktion



Migrationsdomstolen beslutar om ärenden angående uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. Får en person avslag från Migrationsverket, kan vederbörande överklaga sitt ärende till Migrationsdomstolen. Således omprövar domstolen utlännings- och medborgarskapsärenden på en högre nivå. Den tredje och högsta instansen är Migrationsöverdomstolen som prövar ett överklagande endast om det är viktigt för rättstillämpningen.



I Sverige finns det tre Migrationsdomstolar, nämligen inom Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborg och Malmö. Förvaltningsrätten i Stockholm är uppdelad i tre avdelningar som motsvarar verksamhetsområdena skatt, allmän förvaltning och migration.

Lagmannen leder arbetet vid Förvaltningsrätten i Stockholm. I arbetet ingår ett administrativt ansvar för hela verksamheten. Till sin hjälp har lagmannen tre avdelningschefer som ansvarar för respektive avdelning. De assisteras i sin tur av tre biträdande avdelningschefer. I Stockholm består Migrationsdomstolen av cirka 230 medarbetare fördelade på elva enheter. Enheterna är uppdelade efter geografiska områden i världen. Inom varje enhet finns det en enhetschef samt två till fyra rådmän. Dessa har till sin hjälp elva till 15 föredragande och notarier.

4.2 Ansvarsområden inom Migrationsdomstolen

Nedan följer en beskrivning av de olika ansvarsområdena, enligt Förvaltningsrättens arbetsordning från 2010.

4.2.1 Avdelningschef

Avdelningschefen på Migrationsdomstolen har det övergripande ansvaret för avdelningen. Detta innebär bland annat att kontinuerligt verka för att verksamhetsplaneringen följs och att domar avgörs i nivå med de uppställda verksamhetsmålen. Vidare ska avdelningschefen hålla lagmannen informerad om stora förändringar inom avdelningen rörande personal- och arbetsläget.

4.2.2 Biträdande avdelningschef

De tre biträdande avdelningscheferna ansvarar för och leder arbetet inom Migrationsdomstolen. Detta innefattar bland annat ett ansvar för övergripande frågor rörande till exempel handläggningsrutiner och kompetensutveckling.

4.2.3 Enhetschef

De elva enhetscheferna ansvarar för verksamheten på sina respektive enheter. Enhetscheferna ska bland annat planera, leda och fördela arbetet på enheten samt följa upp att de egna uppsatta målen uppfyller Migrationsdomstolens övergripande verksamhetsmål.

De ovan nämnda cheferna är rådmän och har utöver sin chefsroll även en dömande funktion.

4.2.4 Rådman

Rådman är en beteckning på en ordinarie domare vid Migrationsdomstolen. Rådmännen på enheterna har två huvuduppgifter, nämligen att döma, vilket enligt ett av intervjuobjekten ”*mellan tummen och pekfingeret*” utgör cirka 75 procent av rådmännens arbetstid. Den resterande tiden ska åtminstone räcka till att delta i exempelvis en praxisgrupp, att ansvara

för utbildning, att arbeta med remisser eller att vara handledare. Vilket ansvar rådmännen får beror oftast på var deras enskilda intresse ligger. Fiskal är en beteckning på en rådman under utbildning.

4.2.5 Föredragande och notarie

Föredragande och notarier biträder rådmännen med de domar och ärenden som kommer in till domstolen. De bereder domar, skriver förslag på domslut och föredrar dessa för rådmännen. En notarie har samma arbetsuppgifter som en föredragande, dock går en notarie under en utbildning för att eventuellt bli rådman.

4.3 Rådmännens självständighet

Enligt 11 kap. 2 § Regeringsformen SFS (1974:152) ”*får ingen myndighet, ej heller riksdagen, bestämma hur domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall*”.

Detta innebär att ingen får granska eller bedöma en rådmans domar enligt lag. Vidare får rådmännen själva bestämma hur de ska handlägga sina domar. Dock får rådmännen riktlinjer från domstolens ledning, men enligt ett intervjuobjekt är ledningen noga med att påpeka att dessa bara är riktlinjer.

Rådmän utses av regeringen och anställs av lagmannen. Anställningsprocessen är lång och omfattande, vilket kan leda till problem, enligt intervjuobjekten, om en rådman väljer att till exempel byta enhet, avdelning eller sluta. Förändringen kan resultera i resursbrist på den berörda enheten, vilket kan leda till att enheten inte når sina verksamhetsmål i de fall rådmannen står för en stor procentuell del av enhetens domar.

4.4 Budget och prognosarbete

Migrationsdomstolen blir tilldelad årliga resurser utifrån den beräknade förväntade driftskostnaden. För att förutsäga behovet utför Migrationsverket prognoser för det förväntade tillflödet av domar. Domstolen får därefter resurser efter antal förväntade inkommande domar, varvid antalet multipliceras med den genomsnittliga styckkostnaden för en dom. Prognoserna är osäkra eftersom asylströmmarna ofta är svåra att förutse. Dock fastställs budgeten under årets början och den ändras inte om prognoserna revideras (Domstolsverket 2009a).

Den administrativa avdelningen inom Migrationsdomstolen ansvarar för budgeten. Ingen av intervjuobjekten hade något budgetansvar eller inblick i hur budgeten såg ut. Utöver detta hade de inte någon kunskap rörande styckkostnaden per dom eller andra räkenskaper rörande det dagliga arbetet på domstolen. Detta, förklarade de, berodde på att det inte var deras ansvar och det påverkade inte deras dagliga arbete.

4.5 Verksamhetsmål

De mål som sätts upp för och inom Migrationsdomstolen i Stockholm anges i flera olika steg redovisade nedan.



4.5.1 Regleringsbrev från regeringen

Det övergripande målet sätts av regeringen i ett regleringsbrev riktat till Domstolsverket för Sveriges Domstolar. Där anges bland annat att *”verksamheten vid Sveriges Domstolar ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv”* (Regleringsbrev 2010). Den målsättningen som anges i regleringsbrevet specifikt riktat till migrationsdomstolarna under 2010 är:

- Mediantid för en avlägsnandedom bör inte överstiga fyra månader.
- Mediantid för en verkställighetsdom bör inte överstiga en månad.
- Mediantid för en asylom för ensamkommande barn prioriteras särskilt och bör inte överstiga två månader.

4.5.2 Domstolsverket

Nästa steg i målformuleringen sker inom Domstolsverket som utvecklar och förtydligar regleringsbrevet i en egen verksamhetsplan för Sveriges Domstolar. I korta drag innehåller den ett strategiskt och övergripande mål innebärande att domstolen *”ska vara långsiktigt hållbar samt ha effektiva arbetsformer som främjar rättssäkerhet, kvalitet och god arbetsmiljö”*. Vidare anges att kvalitetsarbetet ska vara levande inom Sveriges Domstolar (Domstolsverket 2009b).

När det gäller de kvantitativa verksamhetsmålen beskriver Domstolsverkets i sin årsredovisning att *”för de domstolar som är långt ifrån att uppnå regeringens verksamhetsmål är de egna uppsatta målen ett redskap för att sätta realistiska mål för det*

kommande året och för att på sikt närma sig regeringens verksamhetsmål” (Domstolsverket 2009c).

4.5.3 Förvaltningsrätten

Förvaltningsrätten bryter ner regeringens och Domstolsverkets mål för de tre avdelningarna skatt, allmän förvaltning samt migration. I Förvaltningsrättens verksamhetsplan beskrivs de övergripande verksamhetsmålen, nämligen att *”verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och målen ska handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Handläggningen ska därför vara korrekt, snabb och genomföras utan onödiga resursinsatser”* (Förvaltningsrätten 2009).

Förvaltningsrättens kvantitativa verksamhetsmål riktade till Migrationsdomstolen har under de senaste åren varit satta på en nivå under de mål som regleringsbrevet angett. Detta eftersom domstolen med de nuvarande resurserna inte har haft möjlighet att klara av att avgöra domar i takt med de uppställda målen i regleringsbrevet. Dessa mål ses istället som en guide för långsiktigt arbete. Enligt våra intervjuobjekt är det allmänt känt att regeringens mål kommer att kunna uppnås först under 2011 och att det inte är motiverande och meningsfullt att ha för högt uppsatta mål.

4.5.4 Migrationsdomstolen

Lagmannen i samarbete med de enskilda avdelningscheferna och de biträdande avdelningscheferna upprättar gemensamt en årlig verksamhetsplan för Migrationsdomstolen. Den bygger bland annat på de dömande enheternas planering och uppföljning från föregående år. Verksamhetsplaneringen baseras på vad de inom domstolen bedömer att de kan uppnå under det kommande året. Liten hänsyn tas till vad de högre instanserna satt för mål. Vid tillfället för föreliggande studie har Förvaltningsrättens verksamhetsplan för 2010 ännu inte publicerats. Trots detta har Migrationsdomstolen sedan länge satt sina mål för året. Ett intervjuobjekt poängterade att de trodde sig veta ungefärligen vilka mål Förvaltningsrätten troligtvis skulle ange för domstolen under 2010.

Migrationsdomstolens verksamhetsplan är ett levande dokument då migration är ett föränderligt område och förutsättningarna ändras kontinuerligt. År 2010 består verksamhetsmålen i Migrationsdomstolens verksamhetsplan av:

- Omloppstiden för asyldomar ska minska.
- Medianåldern för avgjorda asyldomar som avser ensamkommande barn ska vara tre månader och 75 procent ska vara avgjorda inom fem månader.
- Medianåldern för övriga avlägsnandedomar ska vara sex månader och 75 procent av målen ska vara avgjorda inom åtta månader.
- 75 procent av verkställighetsdomar ska vara avgjorda inom en månad.
- Varje rådman bör avgöra 350-400 domar per år.
- Varje föredragande och notarie ska sätta upp 100-150 domar per år.

Baserat på rådande handläggningstider, balanssituation och personalläge inom Migrationsdomstolen har domstolen även i år satt lägre kvantitativa mål än de angivna i regleringsbrevet.

Enligt Migrationsdomstolens verksamhetsplan krävs det ett kontinuerligt arbete med kvalitetssäkring och kompetensutveckling för att uppnå kvalitetsmålen (2010). Detta pågår främst genom ett antal projekt som består av uppföljning av rutiner, utbildningsinsatser och informationsinsatser. Ett exempel på ett steg för att uppnå ett av kvalitetsmålen är att en av de biträdande avdelningscheferna har skrivit en promemoria om domstolsskrivning. Kvalitetsmålen inom domstolen är:

- Rättsutredningar ska vara anpassade till domens svårighetsgrad.
- Skrivningen av domar ska vara tydliga, enhetliga och begripliga.
- Praxispridning ska säkerställas och landkunskap ska hållas aktuell, tillgänglig och spridas i huset.
- Bemötandefrågor, både internt och externt, ska sättas i fokus.

Visionen är att alla medarbetare ska vara medvetna om att kvalitetsmål existerar och vad dessa innebär. Självklart är medarbetarna väl införstådda i att kvalitet är viktigt i deras arbete. Dock är de rådmän och föredragande som intervjuats inte medvetna om att det existerar specifika kvalitetsmål inom organisationen. Under intervjuerna har det visat sig att det främst är de högsta cheferna som känner till dessa.

4.5.5 De enskilda enheterna

Den sista nivån i målformuleringen är enheternas verksamhetsplaner. Det är enhetschefernas arbetsuppgift, i samråd med medarbetarna på enheten, att upprätta en årlig verksamhetsplan.

”Målsättningen med enhetens verksamhetsplan är att den ska säkerställa att enheterna

aktivt medverkar till avdelningens kvantitativa måluppfyllelse och utvecklar förutsättningarna att tillgodose kravet på hög kvalitet inom verksamheten” (Enhet 21 2010).

I enhetsplanerna anges de enskilda enheternas interna förutsättningar. Det är först på denna nivå som faktorer såsom domarbrist eller andra resursbrister tas upp och reflekteras i målsättningen. Ett exempel på en enhets mål är:

- Medianåldern för avgjorda asyldomar som avser ensamkommande barn ska vara två månader och 75 procent ska vara avgjorda inom tre månader.
- Medianåldern för övriga avlägsnandedomar ska vara sex månader och 75 procent av målen ska vara avgjorda inom åtta månader.
- 75 procent av verkställighetsdomar ska vara avgjorda inom $\frac{3}{4}$ månad.
- Varje rådman bör avgöra 400-440 domar per år.
- Varje föredragande och notarie ska sätta upp minst 120 domar per år.

Enheternas verksamhetsplaner kan se olika ut beroende på vilken chef enheten har. Tanken är dock att alla enheter i stort sett ska arbeta på samma sätt. Intervjuobjekten uttrycker likväl att enheterna oftast hittat sin egen arbetsform, detta på grund av att människor är olika och arbetar på olika sätt.

Intressant att notera är att den enhetens verksamhetsplan som studien har haft tillgång till har satt ett högre mål gällande antal domar per år och per rådman än vad som gjorts i Migrationsdomstolens verksamhetsplan. Troligtvis beror detta på att enheten hanterar domar från ett geografiskt område som för tillfället inte är lika svårhanterligt som andra. Vidare har enhetschefen även valt att lägga till ett eget kvalitetsmått, nämligen att räkna antalet återförvisade domar. Detta kvalitetsmål har dock ingen annan enhetschef implementerat i sin plan.

4.6 Uppföljningsprocessen

4.6.1 Uppföljningskrav från regeringen

Regeringen begär i regleringsbrevet återrapportering av Domstolsverket i form av verksamhetens resultat samt en beskrivning och analys av hur den dömande verksamheten har utvecklats under året. Det är således Domstolsverkets ansvar att tillse att återrapportering sker, att de övergripande målen uppfylls samt att regeringen får tillgång till prognoser för inkommande domar fyra gånger per år. Några av de särskilda återrapporteringskraven är

totala antalet inkomna, avgjorda och balanserade domar samt den genomsnittliga kostnaden för en dom per domstolskategori och styckkostnader för migrationsdomar.

4.6.2 Uppföljningskrav inom Migrationsdomstolen

I Förvaltningsrättens verksamhetsplan anges att det är viktigt för verksamheten att uppföljning sker (2009). Detta för att undersöka om de uppsatta målen uppnåtts under det gångna året. Väsentligt är att studera om de uppsatta prognoserna stämde och om verksamheten klarade av att avgöra det antalet domar som det förutsatte. Uppföljningen ska leda till en analys angående om det krävs korregeringar inom verksamheten rörande dess inriktning, samt om det krävs några omfördelningar av resurser. Intervjuobjekten poängterar att det sker en ständig uppföljning av siffror, vilket har lett till ett ökat medvetande hos medarbetarna om de kvantitativa mål som ska uppnås. De uttrycker att det alltid finns en levande dialog rörande de kvantitativa målen inom domstolen och att det frekvent diskuteras angående antal domar som ska avverkas.

Ledningsgruppen inom Förvaltningsrätten ska varje tertiäl göra en uppföljning av hur dess och Migrationsdomstolens måluppfyllelse ser ut. Varje tertiäl ska vidare en genomgång av domstolens gamla, icke avgjorda, domar ske eftersom dessa behöver prioriteras särskilt. Avdelningschefen har ansvar för att hålla reda på hur gamla domarna är, varför de inte har avgjorts och när så beräknas att ske (Förvaltningsrätten 2009).

En gång i månaden ska enhetscheferna utföra en gemensam uppföljning av antalet inkommande, avgjorda och balanserade domar. Detta för att kontrollera det eventuella behovet av omfördelning av resurser eller andra åtgärder mellan enheterna. Vidare ska även varje enhet fortlöpande utföra en uppföljning angående den egna måluppfyllelsen (Migrationsavdelningen 2010).

Varje vecka har alla medarbetarna inom enheten ett gemensamt möte. Enligt ett intervjuobjekt delas det då ut en lista över statusen för särskilt prioriterade domar samt vilka föredragande som ansvarar för dessa. Enligt intervjuobjektet kan det vara positivt då det skapas en vilja att arbeta framåt. Dock är det även negativt i vissa avseenden, då det skapas en viss hets och föredragandena kan känna sig särskilt utsatta.

4.6.3 Uppföljning i Vera

IT-plattformen Vera är ett administrativt system där all registrering av domar sker. Vem som har ansvaret för en dom samt i vilken fas det befinner sig i för tillfället finns registrerat i

systemet. Alla medarbetare inom domstolen har tillgång till och finns registrerade i Vera. Enligt intervjuobjekten finns det möjligheter för medarbetarna att söka på sig själva och sina kollegor i systemet för att se hur de ligger till i måluppfyllelsen i jämförelse med andra på domstolen.

Enhetscheferna använder Vera ungefär en gång i månaden för att se hur det går för medarbetarna, vem som har ansvar för vilka domar och hur arbetssituationen ser ut. Programmet används således som en sökmotor, men programmet har även olika bevakningsfunktioner. Beträffande gamla domar och andra särskilt prioriterade målgrupper sker en viss uppföljning i programmet veckovis.

4.6.4 Uppföljning av kvalitativa mål

Kvalitetsmålen inom Migrationsdomstolen får en mer subjektiv uppföljning, enligt den intervjuade biträdande avdelningschefen. I årsredovisningen för Sveriges Domstolar ges en beskrivning av hur uppfyllelsen av de kvalitativa målen ska bedömas:

En tänkbar definition för ett rättssäkert avgörande är att avgörandet är korrekt, det vill säga att utgången överrensstämmer med givna författningar och övriga rättskällor, att lika fall ska ha avgjorts lika och att avgörandet skett inom rimlig tid samt att skälen för avgörandet är begripliga. Effektiviteten kan bedömas genom att relatera antalet avgjorda mål och ärenden till insatta resurser, men även kvalitetsaspekten måste vägas in i bedömningen. Domstolarnas mål är således ett mångfasetterat begrepp och måluppfyllelsen låter sig svårigen mätas på ett heltäckande sätt (Domstolsverket 2009c).

Intervjuade rådmän anser dock att kvalitetssäkringen inte är ett problem inom domstolen, då de själva har kapaciteten att avgöra kvaliteten på sitt eget arbete.

4.7 Utvärderingsprocessen

4.7.1 Utvärdering av Migrationsdomstolen

Ledningsgruppen inom Migrationsdomstolen diskuterar och utvärderar det totala resultatet av det gångna året. Slutsatser dras angående huruvida resursfördelning eller någon annan åtgärd behövs göras. Om en enhet inte klarar målen löpande, förs en diskussion om vad som behövs göras. I första hand, enligt den intervjuade biträdande avdelningschefen, ändras domtillförseln till enheten och i andra hand omflyttas personal.

4.7.2 Utvärdering av medarbetare

Utvärderingsprocessen av medarbetarna består av utvecklingssamtal och lönesamtal. För att få en struktur på lönesamtalen använder Migrationsdomstolen en mall från Domstolsverket.

Lönesättning av enskilda ordinarie domare får inte ske i syfte att påverka självständigheten vid rättsliga bedömningar. Ingen bedömning enligt nedanstående kriterier får avse den enskilde ordinarie domarens dömande gärning, d.v.s. tillämpning av rättsregler vid handläggning av mål eller ärenden, processledning, medlings- och förlikningsverksamhet eller domskrivning. Inte heller får domarens resultat mätt i antal avgjorda mål eller ärenden ligga till grund för bedömningen vid lönesättning (Domstolsverket 2010).

Således avspeglar sig rådmännens självständighet även i deras lönesättning. De biträdande avdelningscheferna, som har personalansvar för rådmännen, kan ha synpunkter på formerna och planeringen av arbetet. Dock måste de vara försiktiga så att de inte inskränker på rådmännens självständighet i utvärderingsprocessen anger intervjuobjekten. De bedömer istället hur mycket rådmännen deltar i utveckling, utbildning samt hur de på olika sätt bidrar till enheten. Utvärderingen av chefsrådmännens dömandefunktion görs på samma sätt.

När det gäller föredragandena utvärderas de utifrån alla sina arbetsuppgifter, eftersom de inte har samma självständighet som rådmännen. Dock anser både intervjuade föredragande och rådmän att det är svårt att bli sedd inom domstolen och att feedback på arbetsinsatsen inte förekommer förutom vid dessa utvecklingssamtal.

4.8 Organisationskultur

4.8.1 Arbetsmiljö

Enligt intervjuobjekten är organisationsstrukturen platt och öppen, vilket ger bra möjligheter till en öppen dialog. Detta kan vara viktigt då många frågor inom Migrationsdomstolen är betungande för medarbetarna.

Rådmännen anser att arbetsmiljön är stimulerande samt att de uppsatta målen känns uppnåeliga. De kvantitativa målen i sig uppfattas inte som en stressfaktor eller motivationshöjare av dem. Det som rådmännen ibland kan uppleva som stressande i arbetet är istället om de har många gamla domar liggande och det samtidigt fylls på med nya.

Föredragandena uttrycker däremot att de har en stressig arbetssituation. Detta bland annat på grund av problem som uppstår vid domskrivning då rådmännen vill ha sina respektive domar

skrivna på olika sätt. Det finns visserligen en mall för domskrivning, men de flesta rådmännen begär ändå att föredragandena ska skriva domen efter deras specifika ramar. Dessa krav kan upplevas som frustrerande och ett tidsslöseri, anser föredragandena och även chefsrådmännen på domstolen.

4.8.2 Motivationsfaktorer

Inom Migrationsdomstolen finns det ingen rörlig ersättning, således är andra motivationsfaktorer viktiga. De flesta av intervjuobjekten anser att migration är ett intressant arbetsområde. Rådmännen anser att deras arbete är utmanande och utvecklande. Vidare motiveras de av att kunna bidra till samhället i form av rättvisa domar. De är även nöjda med sin självständighet och det status som yrket för med sig. Intervjuobjekten framhöll att det finns tillgång till bra kompetensutveckling inom domstolsväsendet, framförallt för rådmännen.

Samtliga intervjuobjekt anser att en av motivationsfaktorerna till att arbeta så effektivt som möjligt är att de hanterar svåra frågor rörande människors livsöden. Det kan exempelvis, om handläggningstiden drar ut på tiden, skapas problem för både part och domstol om asylsökande hinner bilda familj och skapa sig ett liv i Sverige under ansökningstiden. Det är vidare viktigt att arbeta effektivt då medarbetarna känner att de har ett ansvar gentemot medborgarna, eftersom det är skattebetalarnas pengar som bekostar verksamheten.

Inom Migrationsdomstolen finns det inga utvecklingsmöjligheter för en föredragande. Under förra året, 2009, gjordes en utredning om föredragandenas situation, dock har det enligt intervjuobjekten inte gett något resultat. Intervjuobjekten menar att det vore bra om domstolen ansträngde sig lite mer för att skapa fler utvecklingsmöjligheter för föredragandena. Domstolen har en stor personalomsättning på föredragande och måste därför ofta nyanställa, vilket är kostsamt och tar tid. Dessutom försvinner den kompetens som byggts upp från verksamheten.

En intervjuad rådman anser att det borde finnas fler notarier än föredragande inom domstolen. Detta på grund av att notarier generellt har bättre kunskaper, är mer ambitiösa och motiveras av att de betygssätt inför sin framtida karriär. De arbetar således på ett mer effektivt och noggrant sätt än föredragandena då de har andra motivationsfaktorer.

5. ANALYS

I detta avsnitt analyserar vi vår empiri utifrån de teorier som konkretiserats under teoriavsnittet. Det kommer att ske utifrån en strukturerad analys av empirin i de tre avsnitten målformulering, kontinuerlig dialog och åtaganden, samt resultatuppföljning och utvärdering.

5.1 Mål- och resultatstyrning

Intervjuobjekten uttrycker att de uppmärksammat att organisationen alltmer präglas av mål- och resultatstyrning. Generellt sett är det stort fokus på uppsatta mål och organisationen är starkt präglad av kontinuerliga diskussioner kring måluppfyllelsen. Nedan följer en precisering av Migrationsdomstolens målstyrning uppdelad i Svenssons tre hörnstenar.

5.1.1 Målformulering

Inom Migrationsdomstolen är målen tydligt indelade i tre nivåer. Dessa överensstämmer på många sätt med de nivåer som Svensson strukturerar målen utifrån. Den första nivån är **inriktningsmål**, vilket i Migrationsdomstolens fall innebär regleringsbrevet från regeringen. Det anger den gemensamma grundsynen och inriktningen för Sveriges Domstolar, nämligen att de ska *”bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv”*.

Därutöver anger regleringsbrevet de övergripande målen för verksamheten, vilka uttrycks i mätbara tidsmål såsom asyldomarnas mediantid och handläggningstid. Med andra ord konkretiseras, kvantifieras och tidsbestäms redan på denna nivå vissa av målen, vilket innebär att vissa **effektmål** sätts av politikerna för Migrationsdomstolen. Dessa mål brukar vanligtvis komma först på den andra nivån, vilket enligt Svensson brukar ske genom en dialog mellan förvaltningen och politikerna. I Förvaltningsrättens verksamhetsplan har målen vidareutvecklats, konkretiserats och kvantifierats ytterligare. Där justeras till exempel mediantiden för handläggningen av domar.

Slutligen, kallas den tredje och sista nivån **produktionsmål**, som anger vilket antal aktiviteter som ska genomföras i verksamheten. Detta sker på två nivåer inom Migrationsdomstolen, nämligen genom domstolens verksamhetsplan samt genom de olika enhetsplanerna. Migrationsdomstolens verksamhetsplan konkretiserar målen och det antal domar en rådman bör avgöra under ett år. Det är först på denna nivå mer specifika kvalitetsmål sätts upp. Inom enheterna finns det verksamhetsplaner som beskriver vad som ska göras inom berörd enhet, det vill säga vad de ska uppnå under året och vilka åtgärder

som ska vidtas för att uppnå dessa mål. Här görs också en inventering av vilka resurser enheten har tillgång till och en alternativ plan om resurserna skulle ändras. Det finns vidare utrymme för enhetschefen att sätta upp egna kvalitetsmål.

Som diskuterats ovan under teoriavsnittet ska ett bra formulerat mål enligt Svensson innehålla de fyra nedanstående aspekterna.

5.1.1.1 Mening

Målen som är uppställda för Migrationsdomstolen är både kvantitativa och kvalitativa. Frågan är dock om de är relevanta mått på nyttan för Migrationsdomstolen? Det är av vikt att målen återspeglar den bakomliggande meningen med organisationen enligt Svensson. Förvaltningsrättens och därmed Migrationsdomstolens övergripande verksamhetsmål är att *”verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och målen ska handläggas på ett rättssäkert och effektivt sätt. Handläggningen ska därför vara korrekt, snabb och genomföras utan onödiga resursinsatser”*.

Många av de uppställda målen inom domstolen är av kvantitativ karaktär. Dessa anger till exempel hur effektiv domstolen ska vara i att producera domar. Effektivitetsmål för Migrationsdomstolen är en viktig del i rättssäkerheten. Effektivitet och snabbt avgjorda domar skapar en trygghet för den enskilda individen. En av föredragandena förklarade att detta är av stor vikt eftersom motsatsen skapar stora problem då de asylsökande ofta annars hinner skaffa familjer och ett liv i Sverige innan de får en slutgiltig dom. De uppsatta tidsmålen är således av vikt för Migrationsdomstolens arbete och även för dess intressenter.

Vidare har domstolen vissa speciella tidsmål då asylsökande är ensamkommande barn. Handläggningen av dessa domar har högre tidspress på grund av att de är särskilt prioriterade av domstolen. Även dessa kvantitativa mål återspeglar således vikten med en effektiv handläggning.

Kvalitet i Migrationsdomstolens arbete är också av stor vikt, detta för att garantera att domen är korrekt för att säkerställa rättssäkerheten. De kvalitativa mål som är uppställda rör olika områden såsom domskrivning, praxisspridning samt bemötandefrågor. Kvalitet i domskrivning och i bemötande, liksom spridning av väsentlig praxis kan otvivelaktigt bidra till rättssäkerheten. På så vis har även de kvalitativa målen betydelse för domstolens dagliga arbete.

5.1.1.2 Väsentligt resultat

Grönlund och Modell framhåller vikten av att bryta ner målen på lägre nivåer inom organisationen. Migrationsdomstolen är tydlig med att de övergripande målen bryts ner till mindre delmål inom enheterna så att de är väsentliga för den enskilde medarbetaren. Som diskuterats ovan sätts de övergripande målen i regleringsbrevet och dessa konkretiseras sedan stegvis nedåt i organisationen till enhetsnivå. I enhetens egen verksamhetsplan sätts målen utifrån vad enheten förväntas kunna prestera med de resurser de har tillgång till. Detta är viktigt då enheterna är mycket resurskänsliga. Slutar en rådman på enheten riskerar antalet avgjorda asyldomar minska med 350-400 per år, vilket innebär att målen måste justeras ner. Ett alternativ är att det flyttas över resurser till den enhet som är i behov av förstärkning för att kunna uppnå målen.

Svensson argumenterar även för att det är viktigt att målen upplevs som realistiska för de anställda. Generellt sett anser intervjuobjekten att enhetens mål känns uppnåeliga. Dock skapas det en viss ouppnåelig känsla i och med att regeringen sätter orealistiskt höga mål. Dessa ses istället mer som långsiktiga inom verksamheten. Detta trots att målen tydligt anges i regleringsbrevet för det nuvarande året. Därmed blir motivationen för att uppnå regeringens mål låg. Det är noterbart att hela organisationen styrs utifrån mål som egentligen är lägre än de faktiskt politiskt uppställda målen.

5.1.1.3 Riktning

Det är viktigt enligt Almqvist att inte ange tillvägagångssättet utan att medarbetarna själva inom organisationen får avgöra hur de ska uppnå målen. Enhetscheferna får målen från Migrationsdomstolens verksamhetsplan, emellertid anges inte hur de ska uppnå dessa. Målen inom organisationen är dock precisa vilket leder till att det inte finns så många alternativa tillvägagångssätt.

Rådmännen har en självständighet och en handlingsfrihet angående hur de väljer att avgöra sina domar. Ingen kan påpeka hur deras arbetsuppgifter ska utföras. Föredragandena har däremot en mall att arbeta efter och har inte särskilt stort utrymme för eget arbetssätt.

I målformuleringen har också målkongruens en viktig betydelse och att alla upplever att de arbetar mot gemensamma mål. Dock brister kedjan och den röda tråden inom målformuleringen då regeringens mål inte appliceras på domstolen.

Vidare ska alla enheter inom Migrationsdomstolen sträva åt samma håll, men det kan vara problematiskt när det existerar elva enheter med lika många enhetschefer. Intervjuobjekten framhöll att människor är olika och arbetar på olika sätt, vilket har bidragit till skillnader mellan enheterna. Alla enhetscheferna ska dessutom skriva sina egna verksamhetsplaner, där det finns utrymme för att sätta upp egna mål. Dock är den övergripande riktningen och de gemensamma målen tydliga och alla är väl medvetna om dessa.

5.1.1.4 Utmaning

Inom Sveriges Domstolar existerar inget belöningsystem i form av rörlig ersättning, därför är det av stor vikt att motivera medarbetarna utifrån andra faktorer. Inom Migrationsdomstolen förekommer det dock skillnader mellan de olika nivåerna angående detta. De intervjuade rådmännen har uttryckt att de motiveras av utmaningen i arbetet samt att det är intressant att få arbeta med migrationsfrågor. Utöver detta anser rådmännen att det är motiverande att kunna bidra till samhället genom att fatta rättvisande domar. Dessutom anser rådmännen att det finns utvecklingsmöjligheter via bra utbildningsprogram som domstolen erbjuder. Vidare trivs de flesta rådmännen med sin självständighet och även den status som arbetet ger. Rådmännens självständighet ger dem befogenheter och en hög grad av handlingsfrihet. Dessa är två faktorer som litteraturen beskriver som bra komponenter för att öka motivationen hos de anställda. Rådmännen anser inte att de uppställda kvantitativa målen leder till en högre motivation. Det är snarare utmaningen med att producera rättvisa domar som ger dem en utmaning i sitt dagliga arbete.

För föredragande däremot finns det inga utvecklingsmöjligheter inom Migrationsdomstolen, vilket är ett problem inom organisationen. Detta leder till att det är en stor omsättning på föredragande, vilket är kostsamt eftersom varje nyanställning är en investering. Föredragandena bygger upp en kompetens som försvinner när de lämnar domstolen. De skulle därför behöva motivationsfaktorer för att öka kvaliteten på deras arbete samt göra det mer spännande och utvecklande. En parallell kan dras till det faktum att notarier har en annan utvecklingsmöjlighet och att detta stärker deras drivkraft till att prestera bra. Föredragandena, uttryckte till skillnad från rådmännen, dock att tidsmålen gav en viss press vilket resulterade i att de inspirerades och motiverades till att sträva efter att nå de uppsatta målen. Som Rombach argumenterar kan därmed mål- och resultatstyrning öka medarbetarnas motivation till att sträva efter måluppfyllelse.

5.1.2 Kontinuerlig dialog och åtagande

Det är enligt Svensson viktigt att alla inom organisationen är medvetna om målen. Under fallstudien har det visat sig att det är mest fokus på de kvantitativa målen inom organisationens dagliga arbete. Dessa diskuteras ofta och samtliga intervjuobjekt är helt införstådda med vilka dessa är och vad de innebär. Det framhölls att det är fokus på antalet avgjorda domar och att detta är väl förankrat på alla nivåer. Intervjuobjekten på en lägre nivå än chefsnivå, uppgav att det endast är kvantitativa mål som finns inom organisationen. Det är även dessa mål som diskuteras på enhetsmötena. Således är det en utmärkt dialog inom Migrationsdomstolen när det gäller de kvantitativa målen.

Dialog ner i organisationen av de kvalitativa målen är dock bristfällig. I fallstudien har det visat sig att det främst är de högsta cheferna som känner till att dessa existerar. Varken föredragande eller rådmän är införstådda med att de finns, utan anser att det inte existerar några kvalitetsmål när de har blivit tillfrågade. Dock är de väl medvetna om att kvalitet är viktigt i deras arbete.

På Migrationsdomstolen visade det sig att en enhetschef har lagt in ett eget kvalitetsmål i sin enhets verksamhetsplan. Dock verkar enhetscheferna sinsemellan inte dela med sig av sina idéer och tankar, då ingen annan enhetschef hade inkluderat kvalitetsmålet.

5.1.3 Resultatuppföljning och utvärdering

Ett grundläggande moment i mål- och resultatstyrning är uppföljning och utvärdering. I en statlig verksamhet är det svårt att skapa ett tillförlitligt uppföljningssystem, då det ofta är svårt att mäta målen enligt Rombach. Hur ett uppföljningssystem ska se ut beror på varför den genomförs och vad den ska användas till. Enligt Svensson kan resultatuppföljning delas upp i det som används av politikerna och ledningen, samt den information som används av personalen.

5.1.3.1 Politiker och ledning

För att kontrollera måluppfyllelse och resursanvändning finns det tydliga återrapporteringskrav på alla nivåer, från regleringsbrev till enhetsnivå. Enligt Pihlgren och Svensson är det mest centrala med resultatuppföljningen inom den offentliga sektorn att undersöka om målen har uppnåtts. Innan årets början är de på Migrationsdomstolen medvetna om att målen är för högt satta av regeringen för att nås, vilket gör att det blir en komplicerad situation att använda sig av resultatuppföljning. Återrapportering från

Domstolsverket till regeringen kan bli lidande om Migrationsdomstolen har satt andra mål än de som står uppsatta i regleringsbrevet. Regering och Migrationsdomstolen kan därmed få skilda uppfattningar om måluppfyllelsen.

Migrationsdomstolen gör uppföljningar för att se och sammanfatta vad som har hänt under året, utvärdera vad som kan göras bättre och avgöra om det behöver omfördelas några resurser. Resultatuppföljningen och utvärderingen ligger till grund för fortsatt planering inför nästa år och även kommande år. Vidare utgör arbetet underlag för hur de nya målen ska sättas samt om några omstruktureringar behövs inom organisationen. Således använder Migrationsdomstolen i stor utsträckning sin uppföljning enligt Svenssons rekommendationer.

Fokus i uppföljningen ligger på de kvantitativa resultaten. Det antal domar varje rådmann har avgjort och antal domar som varje föredragande har satt upp ger också underlag i fortsatt planering över hur många domar en person klarar av att sätta upp och avgöra under ett år. Det ger också indikation på om det i arbetet finns någon speciell geografisk del av världen som har varit mer problematisk och krävt mer tid att handlägga under det gångna året. Resultatuppföljningen och utvärderingen skickas till Domstolsverket som sammanställer informationen i en årsredovisning.

I regleringsbrevet riktat till Domstolsverket finns bland annat ett återrapporteringskrav för styckkostnaden per dom, vilket enligt intervjuobjekten inte har nått ner till domstolsnivå. Det är angeläget att göra medarbetarna medvetna om detta krav för att de i sitt arbete ska kunna dra lärdom av vad en dom kostar skattebetalarna och vad skillnaden blir i faktiska pengar när en dom drar ut på tiden. Nilsson har i sin studie om hälso- och sjukvården påvisat att ekonomi och medicin kan fungera i symbios samt att det inte är två olika ansvarsområden. Detta kan möjligtvis vara applicerbart på domstolen genom att ekonomi och juridik förmodligen kan fungera i symbios. Det finns dock svårigheter med att implementera ett sådant uppföljningssystem på grund av rådmännens självständighet. Ett parallellt problem fanns även inom sjukvården i Nilssons studie, då överläkarna hade svårigheter med att tänka i ekonomiska termer i sin profession. Nilsson menar i sin studie att det finns förutsättningar att ur ett långsiktigt perspektiv få en sådan integration att fungera i en offentlig verksamhet.

5.1.3.2 Personal

Den utvärdering som sker av personalen förmedlas vid utvecklingssamtal samt lönesamtal. Under utvecklingssamtalen med rådmännen sker det en i viss mån återkoppling, men det är

främst fokus på kompetensutveckling. Generellt sett anser intervjuobjekten att den positiva feedbacken inom organisationen är bristfällig. De poängterar att det inte är genom beröm och erkännande från kollegor eller chef som de motiveras i sitt arbete inom domstolen.

Lönesättningen för rådmän är individuella och det finns en mall från Domstolsverket som visar vad som ska tas upp vid lönesamtalen. Det finns tydliga restriktioner över vad som får bedömas. Rådmännens antal avgjorda domar eller tillämpning av rättsregler vid handläggning av domar får inte ligga till grund för bedömningen vid lönesättning. Ett problem som uppstår vid utvärdering av rådmännens arbete är således att arbete som rör den dömande verksamheten inte får granskas. Det som diskuteras vid lönesamtalen begränsas på så sätt till en mindre del, cirka 25 procent, av deras dagliga arbete. Det finns således en risk att rådmännen skiftar sin fokus i arbetet från att döma till den del av arbetet som de blir bedömda utifrån.

Föredragandena granskas kontinuerligt under enhetsmötena. Vid dessa möten lämnas en lista ut till samtliga på enheten med angivet antal särskilt prioriterade domar som varje enskild föredragande har på sitt bord för tillfället. Det anses skapa en viss hets, men förfarandet kan även vara positiv för att skapa en vilja att arbeta framåt. Till skillnad från situationen för rådmän kan föredragandena bedömas utifrån alla sina arbetsuppgifter.

Inom Migrationsdomstolen finns ett uppföljningssystem som kallas Vera. Där kan enhetscheferna se bland annat vad varje individ presterar kontinuerligt och om det är någon dom som dragit ut på tiden. Varje medarbetare har tillgång till systemet och kan se hur vederbörande har presterat och om de har uppfyllt målen. Därmed har också varje medarbetare tillgång till sina kollegors prestation och kan således även jämföra sig med andras prestationer. Dock uttrycker intervjuobjekten att detta inte leder till någon press i det dagliga arbetet.

5.1.3.3 Kvalitativa mål

Fokus i Migrationsdomstolens uppföljning ligger på de kvantitativa resultaten, vilket enligt Agevall kan utgöra hinder för rättssäkerheten då dessa endast speglar effektiviteten i domstolen. Inriktningen kan förklaras av att det är lättare att mäta dessa resultat. De kvalitativa målen är mer subjektiva och kräver ofta en individuell värdering. Siverbo argumenterar för att det är av vikt att implementera specifika mål som speglar de mätområden som är essentiella för verksamheten. Eftersom människor tenderar att prioritera

det som mäts i sitt arbete kan det således vara av vikt att implementera ett mätbart kvalitetsmål. En bra vägledning för att utveckla mer mätbara kvalitativa mål kan vara Nunes studie inom sjukvården, där de räknade antalet kvalitetsjusterade levnadsår. En tendens till detta existerar inom en av enheterna inom Migrationsdomstolen där en enhetschef själv har lagt till ett objektiva kvalitetsmål som går att mäta genom att räkna antalet återförvisade domar.

En stor och väsentlig del av Migrationsdomstolens arbete, den dömande verksamheten, kan inte granskas på grund av rådmännens självständighet. Ett av de kvalitativa målen inom domstolen är att de ska arbeta för en enhetlig och tydlig domskrivning. Dock har ingen rätt till att bedöma eller granska en rådmans dom enligt lag. För att hitta en alternativ lösning har en av de biträdande avdelningscheferna byggt upp en mall om domskrivning. Rådmännen är dock nöjda med sin självständighet och vill inte rätta sig efter en mall. Således faller även den delen av kvalitetssäkringen, eftersom ingen av intervjuobjekten verkar använda mallen. Vidare framhöll rådmännen att de själva besitter kunskapen och kapaciteten att avgöra kvaliteten på sina egna domar

Agevall argumenterar för att det kan skapa problem när man försöker bedöma kvaliteten på en statlig professionells arbete. En sådan granskning kan vara ett tecken på misstroende, vilket kan leda till att prestationen hos medarbetarna blir sämre. Därmed kan det anses förnuftigt att inte bedöma kvaliteten hos rådmännen då de har en lång och professionell utbildning bakom sig.

6. SLUTSATSER

Syftet med denna fallstudie är att öka kunskapen om mål- och resultatstyrningens effekter inom domstolsväsendet. Genom att studera Migrationsdomstolen i Stockholm utifrån NPM-teorin, har vi funnit såväl funktionella som dysfunktionella effekter av en sådan styrning.

Mål- och resultatstyrning inom Migrationsdomstolen har lett till att medarbetarna är medvetna om de kvantitativa målen, vilka är väl förankrade i organisationen. En funktionell effekt av detta är att föredragandena känner sig inspirerade och motiverade av den press som de kvantitativa målen medför. Styrningen kan på så sätt öka intresset hos medarbetarna att uppnå de uppsatta målen. Dock visar fallstudien att det krävs andra motivationsfaktorer för föredragandena inom domstolen för att öka kvaliteten på deras arbete. Detta kan göras genom att förbättra föredragandenas karriär- och utvecklingsmöjligheter.

Det riskerar att uppstå vissa svårigheter när en organisation, som består av medarbetare med hög professionell utbildning, ska styras genom mål. Det kan uppstå vissa komplikationer när de ska granskas, eftersom de kan uppfatta det som ett misstroende för deras profession. Rådmännen uttryckte att deras profession innebar att de själva kunde granska och avgöra kvaliteten på sitt eget arbete. Inom domstolsväsendet kompliceras implementeringen av mål- och resultatstyrning ytterligare av att man enligt lag inte får granska rådmännens dömande arbete vare sig utifrån effektivitets- eller kvalitetsmått. En dysfunktionell effekt av mål- och resultatstyrning i domstolsväsendet är således att en viktig komponent i styrsättet, uppföljningen och utvärderingen, till stor del inte går att omsätta i praktiken. Uppföljning sker av antalet domar en rådmän avgör, dock får ingen utvärdera rådmannen utifrån detta. När det gäller uppföljningen av kvaliteten på domarna sker ingen sådan i överhuvudtaget, vilket är oroväckande.

Vidare när det gäller kvaliteten i domstolens arbete uppstår vissa dysfunktionella effekter vid tillämpningen av mål- och resultatstyrning. Genom en bristande dialog inom organisationen finns det en risk för att kvalitetsmålen åsidosätts och alltför stort fokus ligger på de kvantitativa målen, vilket kan leda till att rättssäkerheten försummas. Således är det riskabelt att medarbetarna endast är medvetna om de effektivitetsmål som är uppställda. Som litteraturen argumenterar är det som mäts inom en organisation även det som prioriteras. En rekommendation till domstolen är att i hela organisationen implementera mätbara kvalitetsmål. Ett exempel på detta är att, som en av enheterna redan gör, mäta antalet

återförvisade domar. Kvalitetsjusterade mätbara mål fungerar väl inom sjukvården och bör sannolikt även fungera väl inom domstolsväsendet. Således är detta något som Migrationsdomstolen bör försöka utveckla och inkludera i sin målformulering. På så sätt minskar risken att mål- och resultatstyrning resulterar i att vissa grundläggande delar inom domstolens arbete försummas, vilket är av särskild vikt då, som nämns ovan, kvaliteten på domarna inte får följas upp.

En annan svårighet vid införandet av mer näringslivsinfluerad målformulering kan ligga i att få medarbetarna att inkludera ekonomivärden i sitt dagliga arbete. Vanligtvis kan ekonomi och mer demokratiska värden anses vara två skilda ansvarsområden inom en organisation. För att effektivisera domstolen ytterligare kan dock en större förståelse för kostnadsbegrepp hos medarbetarna resultera i att de arbetar effektivare med de givna resurserna. Genom att gradvis implementera vissa faktorer, såsom att tydligare informera medarbetarna om styckkostnaderna per dom, kommer troligtvis domstolen i längden att öka sin effektivitet ytterligare genom mål- och resultatstyrningen. Detta kommer öka medarbetarnas medvetenhet rörande varför effektivitetsmålen är viktiga utifrån skattebetalarnas synvinkel. Detta är i sig även viktigt för rättssäkerheten, eftersom till exempel snabbt avgjorda domar är av vikt för de asylsökande.

Slutligen, det finns ett glapp mellan målen i regleringsbrevet och verksamhetsmålen inom Förvaltningsrätten. Denna situation riskerar att leda till att arbetet med att uppnå uppsatta mål inte tas på fullt allvar av medarbetarna. Det är ett problem som måste åtgärdas inom rimlig tid eftersom det är en grundläggande faktor inom mål- och resultatstyrning att organisationen genomsyras av samma gemensamma mål.

7. FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING

Eftersom NPM innefattar ett så brett spektrum av olika koncept och idéer är det viktigt att utföra olika empiriska studier som visar hur det tillämpas inom olika områden i den offentliga sektorn. Vidare har det visat sig att det även skiljer sig en del i praktiken mellan olika länder, eftersom den offentliga sektorn är präglad av olika politiska influenser (Almqvist 2006, s. 29), vilket också skulle vara intressant att studera.

Rombach argumenterar för att det finns brister i litteraturen kring hur man bör utforma resultatuppföljningen inom NPM. Detta på grund av att det är svårt att utforma mätinstrument som är oberoende av de strukturella skillnaderna som finns inom verksamheter och således även deras målformuleringar (1991, s. 49). Även av den anledningen är det väsentligt att studera hur konceptet används i verkligheten i den offentliga sektorn. Detta för att olika offentliga verksamheter lättare ska kunna lära sig av varandra och utveckla sina styrsätt.

8. REFERENSER

Agevall, L. (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av new public management*. Växjö: Växjö University Press.

Almqvist, R. (2006) *New public management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber

Domstolsverket (2009a) *Budgetunderlag 2011-2013*. Stockholm: Domstolsverket.

Domstolsverket (2009b) *Verksamhetsplan 2010-2012*. Stockholm: Domstolsverket.

Domstolsverket (2009c) *Årsredovisning 2009*. Stockholm: Domstolsverket.

Domstolsverket (2010) *Lönemall*. Opublicerat manuskript. Sveriges Domstolar, Stockholm.

Enhet 21 (2010) *Verksamhetsplan för enhet 21*. Opublicerat manuskript. Förvaltningsrätten, Stockholm.

Förvaltningsrätten (2009) *Verksamhetsplan 2009*. Stockholm: Förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten (2010) *Arbetsordning*. Opublicerat manuskript. Förvaltningsrätten, Stockholm.

Grönlund, A. & Modell, S. (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*. Lund: Studentlitteratur.

Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 1: 3–19.

Hood, C. (1995) The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Journal of accounting, organizations and society*, 20, 93-109.

Kommittédirektiv (2009:106) *En lag om domstolar och domare*. Stockholm: Justitiedepartementet.

KRUS (2009) *Uppdrag om utformning av ett projekt om offentlig etos*. Kompetensrådet för utveckling i staten, Stockholm. Tillgänglig på Internet: www.krus.nu/upload/Etos/Forstudierappport-Etos-webbversion.pdf [Hämtad: 2010-03-18].

Migrationsavdelningen (2010) *Verksamhetsplan 2010 för Migrationsavdelningen*. Stockholm: Förvaltningsrätten.

Montin, S. (1997) New public management på svenska. *Politica*, 29, 262-276. Tillgänglig på Internet: <http://www.tidsskrift.dk/print.jsp?id=93264> [Hämtad: 2010-03-02].

Nilsson, V. (2007) Ekonomistyrning i professionellas vardag. I: S. Siverbo (red.), *Demokratisk och effektiv styrning, En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund:

Studentlitteratur.

Nunes, J. (2007) Hälsoekonomi och styrning i hälso- och sjukvården. I: S. Siverbo (red.), *Demokratisk och effektiv styrning, En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

Pihlgren, G., & Svensson, A. (1994) *Målstyrning, 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*. Malmö: Almqvist&Wiksell Förlag AB.

Prop. (1987/88:150) *Med förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1988/89, m.m. (kompletteringsproposition)*. Stockholm: Riksdagen.

Prop. (2008/09:1) *Budgetpropositionen för 2009*. Stockholm: Riksdagen.

Rakar, F. (2007) *Utveckling av mål- och resultatstyrning inom det internationella utvecklingssamarbetet*. Karlstad: (SADEV) Swedish agency for development evaluation. Tillgänglig på Internet: <http://www.sadev.se/Uploads/Files/150.pdf> [Hämtad: 2010-03-09].

Regleringsbrev (2010) *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Sveriges Domstolar*. Stockholm: Justitiedepartementet.

Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.

Regeringsformen SFS (1974:152). Stockholm: Riksdagen.

Siverbo, S. (red.) (2007) *Demokratisk och effektiv styrning, En antologi om forskning i offentlig förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.

SOU (2009:56) *Den nya migrationsprocessen*. Stockholm: Regeringskansliet.

Svensson, A. (1996) *Målstyrning i praktiken*. Malmö: Liber-Hermods.

Intervjuer i kronologisk ordning

- Fiskal (2010-03-05)
- Föredragande (2010-03-09)
- Rådman (2010-03-09)
- Enhetschef (2010-03-18)
- Biträdande avdelningschef (2010-03-19)
- Föredragande (2010-04-09)
- Rådman (2010-04-09)

BILAGA 1 – INTERVJUFRÅGOR

Presentation

1. Berätta kort vem du är och din roll inom domstolen.
2. Vad är dina huvudsakliga arbetsuppgifter? Hur ser din dag ut?
3. Vem rapporterar du till?
4. Vilka rapporterar till dig?

Mål

5. Hur är strukturen för organisationens mål uppbyggd?
6. Finns det tydliga mål? Var hittar/ser man dessa?
7. Hur sätts målen? (förhand eller löpande)
8. Hur ofta ses målen över?
9. Kan du/ni förändra målen?
10. Sätter du upp några mål? Hur förmedlar du dessa i så fall?
11. Har du några enskilda mål som du måste uppnå på din position?
12. Är målen anpassade till de olika enheterna/nivåerna?
13. Hur skulle du beskriva t.ex. att era arbetsformer främjar rättssäkerheten, kvalitén och arbetsmiljön? (ett inledande mål i er budget)

Utvärdering

14. Hur utvärderas du?
15. Mäts din prestation? Hur?
16. Vet du vilka parametrar som mäts för att mäta goda resultat?
17. Mäts kvaliteten på din prestation? Hur?
18. Vad mäts i VERA? Hur fungerar VERA? Vad används VERA till?
19. Vet du vad som är bra och dålig prestation?
20. Används någon såkallad benchmarking?
21. Vad tycker du är de tre viktigaste sakerna när man utvärderar?
22. Utvärderar man utifrån de uppsatta målen?
23. Hur utvärderar du?

Uppföljning

24. Sker det någon uppföljning angående om målen är uppnådda?
25. Hur ser denna uppföljning ut?
26. På vilken nivå sker uppföljningen inom organisationen?
27. Vem är ansvarig för uppföljningen?
28. Vem bestämmer hur uppföljningen ska gå till?
29. Vet du om det sker någon granskning av er organisation?
30. Vad händer med uppföljningen?

Motivation

31. När fick du beröm senast?
32. Upplever du att dina arbetsuppgifter är utmanande och utvecklande?
33. Vilka utvecklingsmöjligheter har du inom organisationen?
34. Erbjuds det möjligheter till vidareutbildning?
35. Känner du att du har möjlighet att påverka med egna tankar och idéer?

Allmänt

36. Arbetar du efter utsatta mallar?
37. Finns det en procedur för hur ärendena sköts?

38. Är det någon arbetsuppgift som du upplever som stressande?
39. Känner du av den pressen på domstolarna att bli mer effektiva?
40. Anser du att organisationen är effektiv?
41. Hur tycker du det är att arbeta i en offentlig organisation?
42. Vad tror du det är för skillnader att arbeta inom privat vs offentlig verksamhet?