LUND UNIVERSITY

Mer eller mindre byråkratisk

En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten

Espersson, Malin

2010

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Espersson, M. (2010). *Mer eller mindre byråkratisk: En studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten*. [Doktorsavhandling (monografi), Sociologi]. Lund University.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

MER ELLER MINDRE BYRÅKRATISK

Malin Espersson

Mer eller mindre byråkratisk

– en studie av organisationsförändringar inom Kronofogdemyndigheten

Lund Dissertations in Sociology 90

En komplett förteckning över Sociologiska institutionens utgivning finns sist i boken, och på www.soc.lu.se/info/publ

COPYRIGHT ©
Malin Espersson 2010

GRAFISK FORM
Kjell E. Eriksson

SÄTTNING
Ilgot Liljedahl

OMSLAG
Jonas Palm

TRYCK
Media-Tryck, Lund University, Lund, Sweden 2010

ISBN 91-7267-315-X
ISSN 1102-4712

Innehåll

Förord 9

KAPITEL 1

Inledning 11

Syfte och frågeställningar 13

Tidigare forskning om exekutionsväsendet och KFM Malmö 14

Studien om Kronofogdemyndigheten i Malmö 15

Studieobjektets avgränsningar 16

Avhandlingens disposition 17

KAPITEL 2

Kronofogdemyndigheten 19

Kronofogdens organisatoriska tillhörighet 19

Kronofogdemyndigheten och staten 19

Myndigheter som statliga organisationer 20

Kännetecken för organisationer i offentlig verksamhet 21

Kronofogdemyndighetens framväxt 23

En tillbakablick 24

Exekutionsväsendet förstatligas 25

Länsmyndigheter bildas 26

Regionalisering: från 24 länsmyndigheter till 10 regionala myndigheter 28

Centrala drag i förändringarna 29

Kronofogdemyndighetens verksamhet 29

De anställda på kronofogdemyndigheten i Malmö 30

Sammanfattning 33

KAPITEL 3

Organisering av och förändringar i offentlig sektor 35

Byråkratiers utformning 35

Byråkratiska värden 37

Byråkratiska organisationers uttryck 39

Ekonomisering av offentlig sektor 41

Nya värden i offentlig förvaltning 43

New Public Management 44

Nya organisationskoncept för offentlig sektor 45

Nya organiseringsprinciper 46
Team som organisationsform 48
Konsekvenser av att organisera de anställda i team 49
En organisation med begränsningar 50
Diskussion 51

KAPITEL 4
Aspekter på organisatorisk förändring 53
Att tolka organisatoriska förändringar 53
Idéers spridning 54
Organisatoriska fält 54
Översättning av idéer 55
Organisering och institutionalisering 56
Institutionaliserade organisationsformer 57
Institutionalisering och avinstitutionalisering av idéer 57
Institutionaliserade praktiker 59
Organisationers tröghet 60
Den informella aspekten av organisationer 61
Styrning och kontroll 64
Sammanfattning 65

KAPITEL 5
Att studera organisatorisk förändring 67
Byråkrati och förändring 67
Fallstudien som metod 68
Att välja fall 69
Metodval och forskningsfrågor 70
Mötet med kronofogdemyndighetens anställda 71
Intervjuer med de anställda 73
Fortsatt intervjuarbete 75
Kontakten med de anställda 77
Kön och makt 79
Analys av materialet 80
Tolkningar av det empiriska materialet 82
En byråkrati i förändring 84
Sammanfattning 85

KAPITEL 6
Nya idéer introduceras i kronofogdemyndigheten 87
Två planerade organisationsförändringar 87
De anställda organiseras i grupper 88
Arbetsuppgifter specialiseras och kompetenskraven höjs 91
Grupporganisationen utvärderas – och försvinner 93
Fortsatta organisatoriska förändringar 93

Ytterligare organisationsförändringar **96**
Prioriterade arbetsområden 98
Teamorganisationen introduceras 99
Teamorganisationen utformas 100
Arbetsmiljön lyfts fram 102
Teamorganisationen utvecklas **103**
Arbetsorganisationens utformning 104
Kompetensutveckling genom teamutbildning 106
Nya principer för ledning 107
Målstyrning: produktionsmål, prioriteringsordning och ett nytt datasystem **111**
De nya idéerna får ett allt starkare genomslag 112
Diskussion **113**

KAPITEL 7
Kronofogdemyndighetens olika organiseringsprinciper **117**
Nya organiseringsprinciper **117**
Reformerad organisations- och ledningsstruktur 117
Skifte av nyckelprofession 119
Etablerade handlingsmönster utmanas **123**
Teamens gemenskap 123
Gemenskapens baksida 125
Nya styrprinciper i handläggningen **127**
Prioriteringsordningens konsekvenser 127
Motstånd mot att överge etablerade handlingsmönster och värden 130
Datasystemet, ett hjälpmedel i ärendehandläggningen 133
Uppföljning och kontroll av handläggarnas arbetsprestationer **135**
Insyn i handläggarnas arbete 135
Kontrollens konsekvenser 136
Tveksamhet till de nya principerna 140
Institutionaliserade principer och utmanande idéer **142**
Blandade principer 142
En stärkt rättssäkerhet 144
Mer och mindre stressfyllt **145**

KAPITEL 8
En ombyråkratiserad myndighet **147**
Den förändrade kronofogdemyndigheten **147**
En ”lyckad” organisationsförändring 148
Ökad produktivitet 149
Den avbyråkratiserade myndigheten 150
Ökad kontroll av de anställda 151
Den bibehållna organiseringen **152**
Den ombyråkratiserade myndigheten 153

Tröghetsfaktorer som motverkade förändring 154
En mer och mindre byråkratisk myndighet 156
Legitimering genom förändringar 157
Förändrade organisationer 158
En dubbel identitet 159
Modifierad byråkrati 160
English summary 163
Introduction 163
Background 164
Theory 164
Methods 165
Conclusion 166
Institutionalization and de-institutionalization 167
Referenser 169
Otryckta källor 175
Bilaga 1 177
Bilaga 2 178
Bilaga 3 180
Bilaga 4 182

Förord

Att studera organisationsförändringarna inom Kronofogdemyndigheten i Malmö har varit otroligt givande och jag har utvecklat ett stort intresse för byråkratisk organisering. Utan att förekomma mina forskningsresultat, finner jag det spännande att se hur anställda hanterar introduktionen av mer ”tidsenliga” organiseringsprinciper i verksamheten och hur detta möte utvecklas. Genom mina kontakter med Kronofogdemyndigheten har jag fått en stor inblick i verksamhetens olika delar. Mina möten med myndighetens anställda har varit otroligt givande och inspirerande. I kontrast till mina personliga möten med de olika yrkeskategorierna står det ensamarbete som har kännetecknat den andra delen av avhandlingsarbetet. Jag har dock haft turen att få dela mina ständiga funderingar och problematiska spörsmål med två hängivna och tålmodiga handledare.

Mitt första och allra största tack vill jag därför rikta till min handledare Anders Kjellberg. Anders, du har varit en fantastisk handledare och genom hela min doktorandtid har du visat stort engagemang och intresse för min forskning. Jag är otroligt glad och tacksam för att just du varit min handledare.

Roland Ahlstrand, biträdande handledare, tack för att du i egenskap av projektledare först rekryterade mig till forskningsprojektet och gav mig en chans att doktorera och för att du därefter har varit ett stöd och bidragit med många viktiga synpunkter genom hela forskningsprocessen.

Utöver mina handledare, finns det även några andra personer som under den här tiden på olika sätt har stöttat mig och som jag därför vill uppmärksamma. Ett stort tack till betygsnämndens ledamöter Johanna Esseveld, Lennart Lundquist och Gerd Lindgren för värdefulla synpunkter i samband med slutseminariet.

För finansiering vill jag tacka Partsrådet, rådet för partsgemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet. Ett stort tack vill jag också rikta till alla de anställda på före detta Kronofogdemyndigheten i Malmö som genom sitt deltagande och hjälpsamhet möjliggjort denna studie. Ett särskilt tack till er deltagare i Arbetsgruppen för ert stora engagemang och för att ni så generöst delat med er av erfarenheter, kunskap och tid.

Min mentor Per Wickenberg, du är värd ett stort tack! Under våra möten har du sagt många kloka ord, fått mig att se saker ur nya perspektiv och framför allt fått mig att våga tro på mig själv.

Maria Nyberg, vi lärde känna varandra då vi båda var ganska nya i forskningsvärlden och har sedan följts åt. Tack för din vänskap i vått och torrt, du är en fin vän! Ditt sällskap inom såväl som utanför akademin har förgyllt min tillvaro.

Maria Nilsen, du har varit ett stort stöd och bidragit med många visheter om såväl avhandlingen som livet i allmänhet. Tack.

Den sista tiden som doktorand har varit slitsam och kantad av stress och tvivel. Jag är därför oerhört tacksam till alla er som på olika sätt har hjälpt mig att ta mig igenom slutspurtens vedermödor. Det sociala stödet i slutfasen är ovärderligt och jag är väldigt glad att jag har så många människor runt omkring mig, som har bidragit med ständig uppmuntran. Tack Agneta Mallén, Anita Dahlgren, Anna Isaksson, Ann-Mari Sellerberg, Charlotta Zettervall, Chia-Ling Yang, Elisabet Apelmo, Helena Ledje, Henrik Loodin, Johan Vaide, Mimmi Barmark, Sara Eldén, Susanna Persson, Susanne Boethius och Terese Anving. Tack också till övriga kollegor och vänner på sociologen som har gjort doktorandtiden till en roligare och trevligare tillvaro.

Tack mamma Tina och pappa Bengt, för att ni alltid har uppmuntrat mig att studera och att aldrig ge upp, jag vet att det inte alltid har varit en lätt kamp och jag är er evigt tacksam för er ihärdighet. Tack också för att ni alltid ställer upp för oss och för att ni tar så fint hand om våra flickor.

Mina svärföräldrar, Marie och Bengt-Åke, tack för all hjälp med barnen och för att ni alltid finns för oss.

Fredrik, mitt allra största och innerligaste tack går till dig! Du är en underbar make och pappa! Tack för din omtänksamhet och din osjälviskhet och för att du alltid finns för mig. Du har varit ett fantastiskt stöd i slutspurten! Emilia och Hanna, mina fina fina tjejer, tack för all kärlek och glädje! Era soliga leenden finns alltid i mitt hjärta. Ni har mer än någon annan motiverat mig att bli färdig.

KAPITEL I

Inledning

Fem F av mycken fara, som hotar kropp och själ,
jag tecknar till din varning, o yngling, och ditt väl;
ty flyr du deras snaror och vandrar stark och vis,
så har du ro i livet och hopp om paradis.

Det första F är fogden,
befallande och hård;
han lurar på ditt välstånd,
din arvedel och gård.

Sök aldrig tvist med makten,
men giv de höge sitt,
och bruka dina armar
och värj vad se'n är ditt.
/…/
(Karlfeldt, 1901)

I Erik Axel Karlfeldts dikt "Fem Farliga F" framträder en bild av den manlige fogden[1] som dagens kronofogdemyndighet säkert inte vill förknippas med. Indrivningsmetoderna har för länge sedan förändrats och fogdens fusk och girighet ersatts med ett regelverk som ska beakta både den skuldsattes (gäldenärens) och den utkrävandes (borgenärens) intressen. Kronofogdemyndighetens uppgift brukar räknas till en av statens kärnverksamheter då dess huvuduppgift är att säkra statens fordringar, exempelvis i form av skatter. Indrivningsverksamheten, som bland annat sker genom intrång i den enskilde individens liv och ekonomi, har bidragit till en negativ bild av myndigheten som är svår att förändra (Ivarsson Westerberg, 1999:4).

Utöver hur verksamheten bedrivs och regelverket är formulerat, har myndigheten med tiden omformats också i andra avseenden (ibid.). Reformer för att öka effektiviteten och enhetligheten inom exekutionsväsendet har genomförts ett flertal gånger under 1900-talet. Det har skett genom olika sammanslagningar så att små myndigheter tillsammans har bildat färre större. Verksamheten förstatligades år 1965 då

1 Under en lång tid var statliga tjänster endast öppna för män. Kvinnor kunde på olika sätt bli innehavare av ett statligt ämbete (t ex genom att som änka ärva sin mans yrke), men per definition var den statsanställde länge en man (Ohlander, 2000:119).

skatt och exekution skildes från de polisiära uppgifter som de tidigare hade samordnats med i ett försök att renodla verksamheterna.

Under slutet av 1900-talet influerades en mängd verksamheter inom offentlig sektor av nya organisatoriska idéer. En uppfattning som växte i styrka var att myndigheter skulle anpassa sig efter medborgarna och inte tvärtom, vilket utmynnade i en omfattande byråkratikritik (Ahrne, 1989:11). Allt gammalt (och dåligt) förkastades till förmån för allt nytt (och bra) (Lindgren, 1999:22). Kritiken medförde att man sökte inspiration hos det privata näringslivet för att organisera verksamheten på ett nytt sätt. Nyckelord som rättssäkerhet och regelstyrning ersattes med begrepp som effektivitet, flexibilitet och målstyrning. Tanken var bland annat att myndigheter skulle bli mer kostnadsmedvetna, införa produktionsmål och öka effektiviteten.

Även kronofogdemyndigheterna påverkades av dessa idéer. Genom en sammanslagning av de två länskronofogdemyndigheterna KFM Kristianstad och KFM Malmö bildades år 1997 KFM Malmö. Detta skedde i samband med den så kallade regionaliseringen, i vilken 25 länskronofogdemyndigheter slogs samman och bildade tio regionala myndigheter. Målet med sammanslagningen var ökad effektivitet, större enhetlighet i ärendehanteringen och rationaliseringar av bland annat de administrativa funktionerna. I anknytning till bildandet av den nya, utvidgade malmömyndigheten organiserades de anställda från och med 1998 i *självstyrande grupper* för att bemöta en ökande arbetsbelastning. De anställda skulle själva planera och utföra arbetet utan att det fanns en chef för gruppen. En sektionsansvarig ansvarade för vissa personal- och verksamhetsfrågor medan en kronofogde hade det juridiska ansvaret för ärendehanteringen och en enhetschef det övergripande chefsansvaret. Grupporganiseringen blev emellertid ganska kortlivad (1998-2000) och flera skäl angavs till varför den övergavs: otydligt ledarskap, snabbt stigande sjuktal och alltför låg produktivitet. Denna organisationen övergavs i samband med att flera personer hade bytts ut i ledningsgruppen för KFM Malmö, inklusive myndighetschefen och den biträdande myndighetschefen.

År 2000 påbörjades arbetet med att formulera riktlinjer för ännu en organisationsförändring och året därpå inledde KFM Malmö arbetet med att, som första regionala kronofogdemyndighet, organisera de anställda i *uppdragsstyrda team*[2]. Omställningen till team avsåg förändringar i arbetets planering och uppläggning samt införandet av teamledare. Den nya organisationen presenterades som en satsning på både förbättrad arbetsmiljö och ökad produktivitet. Målet var att minska sjukskrivningarna, öka trivseln bland de anställda, minska arbetsbelastningen samt öka produktiviteten.

Att KFM Malmö ingick i vad som brukar betecknas som statens kärna och att kraven var höga på rättssäkerhet och likabehandling hindrade inte att myndigheten omorganiserades enligt principer inspirerade av det privata näringslivet. De anställda

2 Företagsekonomen Kerstin Sahlin-Andersson beskriver hur kamerala och kronoinspektörer sammanfördes i team i nya indrivningsenheter (Sahlin-Andersson, 1994/2002:178). Detta skedde år 1991-92 i den av henne studerade länsmyndigheten. Sammanslagningen av yrkeskategorier motiverades med effektivitetsargument. Därtill skulle specialiseringen av uppgifter minska och en kundorienterad organisation skapas. Denna teamorganisation verkar ha försvunnit och ersatts med andra organiseringsprinciper. Den föll troligtvis i glömska då inga hänvisningar gjordes till denna i samband med teamorganiseringen i KFM Malmö, varken av myndigheten själv eller av någon på Riksskatteverket.

skulle organiseras i team och myndighetens verksamhet målstyras. Dessutom infördes 2002 en ny prioriteringsordning (prioritering av *nya* gäldenärer) och ett nytt produktionsmål (90 % av nygäldenärerna skulle vara utredda inom två månader). Ett nytt datasystem, INIT, som ersatte det befintliga, introducerades i KFM Malmö 2001. Dessa förändringar var ett led i en lång kedja av reformer som har genomförts inom exekutionsväsendet i syfte att såväl öka enhetligheten som att förbättra effektiviteten. Nytt i dessa förändringsförsök jämfört med tidigare omorganisationer var den starka inriktningen på målstyrning i kombination med att de anställda skulle organiseras enligt principer som utvecklats inom näringslivet.

Syfte och frågeställningar

Kronofogdemyndigheten i Malmö var byråkratiskt organiserad enligt principer om regelstyrning, strikt arbetsdelning och en uttalad över- och underordning samt präglad av stora krav på rättssäkerhet. Liksom offentlig förvaltning i övrigt karaktäriserades den även av ett antal etiska värden som tjänstemännen förväntades efterleva för att skydda den berörde klienten: opartiskhet, säkerhet, icke-godtycklighet samt förhandskännedom om gällande regler (jämför Lundquist, 1991:85). Dessa benämns i föreliggande doktorsavhandling ”byråkratiska värden” och intar en framträdande plats i byråkratibegreppet i dess klassiska utformning, där stor vikt läggs vid standardiserat handlande och att inga personliga preferenser eller känslor får göra sig gällande i myndighetsutövningen. Allteftersom ekonomiska värden, i form av nya styrprinciper och olika typer av effektiviseringsförsök, har givits ökat utrymme inom den offentliga sektorn har principer om demokrati och rättssäkerhet fått stå tillbaka och försvagats (Lundquist, 1992:68). Detta gör det särskilt intressant att undersöka hur en myndighet som ofta kopplas till statens kärna och som har extra stora krav på rättssäkerhet och likabehandling hanterar en organisationsförändring som åtminstone delvis går ut på att distansera sig från byråkratiska organisationsprinciper.

Det övergripande syftet med denna doktorsavhandling är att studera vad som händer när en traditionell statlig förvaltning som kronofogdemyndigheten genomgår en organisationsförändring där ledningen hämtar inspiration från det privata näringslivet både vad gäller målsättningar och organiseringsprinciper. Av särskilt intresse är om och i så fall hur organisationens struktur förändras samt hur de anställda hanterar och påverkas av de nya organiseringsprinciperna. Centralt är också vad som händer med de byråkratiska värdena. Mot denna bakgrund ställs följande frågor:

1. Vilket genomslag och vilka konsekvenser fick organisationsförändringarna i kronofogdemyndigheten?
2. Vad innebar förändringarna för de byråkratiska organiseringsprinciperna och de byråkratiska värdena i kronofogdemyndigheten?

Tidigare forskning om exekutionsväsendet och KFM Malmö

Den hittills genomförda forskningen om det svenska exekutionsväsendet är ganska begränsad, vilket är anmärkningsvärt med tanke på dess unika uppgift att säkra statens fordringar hos såväl företag som enskilda individer. Tidigare forskning om exekutionsväsendet har främst bedrivits av historiker, statsvetare och ekonomer. Historiken Pär Frohnert (1993) skildrar den lokala skatteindrivningen på landsbygden mellan åren 1719 och 1775. En annan återblick på det svenska exekutionsväsendets utveckling ges av statsvetaren Bo Westerhult, som 1965 disputerade på den svenska fögderiförvaltningen 1810 – 1917[3]. I avhandlingen undersöks den lokala förvaltningen, som var den del av staten som folket på landsbygden främst kom i kontakt med. Frohnerts och Westerhults forskning bidrar med viktig kunskap om kronofogdemyndighetens framväxt.

Företagsekonomen Kerstin Sahlin-Andersson behandlar organisationsförändringar inom en av landets länskronofogdemyndigheter under 1990-talet. Dessa innebar att man eftersträvade att skapa en så kallad kundorienterad organisation och en reduktion av det centrala regelverket. Retoriken kring förändringarna och i myndighetens dokumentation skedde i termer av en ”företagsinspirerad terminologi” (Sahlin-Andersson, 1994/2002:178) och det talades om myndighetens kunder, målstyrning, marknad och konkurrens (Sahlin-Andersson, 1994/2002, 1996 & 1998).

Företagsekonomen Anders Ivarsson Westerberg (1999) har gjort en jämförande studie av omorganisationerna inom exekutionsväsendet under 1900-talet. De fyra viktigaste – landsfiskalreformen 1918, förstatligandet 1965, länsindelningen 1988 och regionaliseringen 1997 genomfördes med samma argument. Inför samtliga reformer framhölls brister på enhetlighet och effektivitet i organisationen. Dessa brister uppfattades som lednings- och styrningsproblem. Större enheter och bättre samordning av den administrativa verksamheten ansågs vara lösningar i samtliga genomförda reformer.

Utöver denna forskning om myndighetens organisation och dess förändringar finns det även undersökningar om de anställdas utsatthet. En studie utförd av Brottsförebyggandet Rådet (BRÅ) visar att 20 % av tjänstemännen på landets kronofogdemyndigheter har utsatts för trakasserier, hot och våld. Detta kan jämföras med 15 % av åklagarna och 9 % av domarna (Brottsförebyggandet Rådet, 2005:50). Rättssociologen Helene Hansen finner att olika former av otillåten påverkan på tjänstemännen inom Kronofogdemyndigheten i Malmö är vanligt förekommande. Även om de anställda säger sig vara opåverkade utesluter inte Hansen att tjänstemännen påverkas omedvetet, något hon menar kan få konsekvenser för handläggningen (Hansen, 2006:31).

3 Westerhult har även bidragit med en bok om fögderitjänstemännens intressebevakning (Westerhult, 1969).

Studien om Kronofogdemyndigheten i Malmö

Denna studie kom till stånd på initiativ av Kronofogdemyndigheten i Malmö och det överordnade Riksskatteverket (RSV)[4] och tog sin början hösten 2002. Det var myndigheten själv som ville veta mer om hur de pågående förändringarna påverkade organisationen och personalen i olika avseenden. Kontakter knöts med sociologiska institutionen i Lund och genom ett samarbete mellan de olika aktörerna söktes och beviljades forskningsmedel av Utvecklingsrådet för den statliga sektorn[5]. Forskningsprojektets övergripande syfte var enligt ansökan att ”förstå myndighetens utvecklingsarbete och dess betydelse för arbetsmiljön, samt att bidra till verksamhetens vidareutveckling”. Särskilt intresse riktades mot: ”externa och interna (förändrade) krav på Kronofogdemyndigheten”, ”organisatoriska förändringsprocesser” samt ”organisationsformens och ledningens betydelse för stress och ohälsa”. Sociologiska institutionen representerades av projektledaren Roland Ahlstrand och mig själv. Min doktorandtjänst finansierades dels av Utvecklingsrådet för den statliga sektorn och dels med fakultetsmedel. Kronofogdemyndigheten representerades, på finansiärens begäran, av en partsammansatt arbetsgrupp med vilken vi forskare hade regelbunden kontakt. Gruppen bestod av representanter för arbetsgivarsidan och personalorganisationerna samt av anställda på olika befattningar. Utöver samröret med den partssammansatta arbetsgruppen hade vi även kontakt med RSV, som representerades av två personer från verkets personalavdelning.

Projektet startade på kronofogdemyndighetens initiativ och myndigheten visade sig snart vara ett intressant studieobjekt av flera skäl. Omställningen till team var bara ett av dem. Förändringarna karaktäriserades av försök att frångå det som var typiskt för statlig förvaltning: byråkratiska organiseringsprinciper, regelstyrning och detaljerade föreskrifter. Att myndigheten vanligen placeras i statens kärna samt dess exekutiva makt och långtgående juridiska befogenheter i enskilda människors liv, gjorde det extra intressant att studera hur myndighetens särskilda egenskaper och förutsättningar kombinerades med organiseringsprinciper hämtade från näringslivet. En statlig förvaltningsmyndighet som gick över till att organisera de anställda i team var ett tämligen outforskat område inom svensk sociologi. Omställningarna inom myndigheten var omfattande: arbetsorganisationen fick en ny utformning och verksamhetsmål präglade av nya värderingar sattes upp, allt med inspiration från det privata näringslivet.

Eftersom företrädare för myndigheten initierade studien var de helt naturligt intresserade av att ta del av de kommande forskningsresultaten. Det medförde en stor tillgänglighet till organisationen för oss forskare vid sidan av goda möjligheter till insyn i dess olika funktioner. Myndighetens intresse för studien och viljan att bättre förstå sin organisation bidrog till en insyn som annars troligen inte varit möjlig.

Mina forskarstudier bedrevs parallellt med forskningsprojektet, som leddes av Ahlstrand. För projektets räkning rapporterade vi löpande till kronofogdemyndighe-

4 Den 1 januari 2004 ändrades namnet från Riksskatteverket till Skatteverket (SKV).

5 Den 1 juli 2008 ändrades rådets namn till ”Partsrådet. Rådet för partsgemensamt stöd inom det statliga avtalsområdet.”

tens representanter i Malmö och till personal på Riksskatteverket. Mina åtaganden gentemot KFM Malmö och RSV var tydligt avskilda från doktorsavhandlingen, även om avhandlingsarbetet ingick som en betydelsefull del i forskningsprojektet. Jag hade full frihet att själv utforma min studie och ställa de forskningsfrågor jag fann intressanta och var inte styrd, vare sig av kronofogdemyndigheten eller av projektets finansiärer. Däremot bidrog min ingång i myndigheten via forskningsprojektet till att jag relativt enkelt kunde knyta kontakter med de anställda, att jag fick tillgång till värdefullt material och att jag utan problem kunde boka in lämpliga personer till mina intervjuer.

Studieobjektets avgränsningar

Geografiskt omfattar föreliggande studie kronofogdemyndigheten i Malmö, vars verksamhet bedrevs inom ett område motsvarande region Skånes. Tidsmässigt avgränsas avhandlingen till åren 1997 – 2006. Förutom KFM Malmö fanns ytterligare nio kronofogdemyndigheter i Sverige. Samtliga tio beslutade självständigt hur verksamheten skulle organiseras, även om det överordnade Riksskatteverket hade ett visst inflytande. Myndigheterna var skyldiga att bedriva arbetet utifrån samma regelverk, främst indrivningslagen och utsökningsbalken. Det var inte oproblematiskt att avgränsa KFM Malmö, då organisationen å ena sidan var en självständig myndighet men å andra sidan tvingades rätta sig efter Riksskatteverkets direktiv. Svårigheter att avgöra när en myndighet i en form upphör eller uppgår en i ny formering noteras även av Christensen, Lægreid, Roness & Røvik (2005:16).

Genom att ändå uppfatta KFM Malmö som en egen, självständig organisation kunde studieobjektet avgränsas. Detta innebar inte att jag bortsåg från Riksskatteverkets betydelse för eller påverkan på myndighetens organisation. I avhandlingen beaktas RSV:s inflytande över KFM Malmö, även om kronofogdemyndigheten behandlas som en självständig organisation.

Vid tiden för studien bestod KFM Malmö av nio kontor fördelade på lika många orter runt om i Skåne: Helsingborg, Hässleholm, Kristianstad, Landskrona, Lund, Malmö, Trelleborg, Ystad och Ängelholm. Huvudkontoret var placerat i Malmö. Myndigheten var uppbyggd i denna form mellan åren 1997 och 2006. Även om det hänvisas till händelser under hela denna period ligger tyngdpunkten i undersökningen på åren 2001-2005, då omställningen till teamorganisationen genomfördes. Under dessa år var myndigheten en självständig organisation samtidigt som den hade ett arv från sina båda föregångare, länskronofogdemyndigheterna KFM Malmö och KFM Kristianstad, att förvalta och dessutom var tvungen att leva upp till de nya krav som ställdes på den.

Den 1 juli 2006 slogs landets tio regionala samman till en enda myndighet (en så kallad enmyndighet) som vid årsskiftet 2007/2008 även åtskildes från Skatteverket (SKV), det före detta Riksskatteverket (Kronofogden, 2008). Myndighetens begränsade livstid som regional myndighet präglades av omställningarna efter den nyss

gjorda sammanslagningen och av de förändringar som genomfördes av arbetsorganisationen.

Studien har avgränsats till att omfatta den personal som arbetade med indrivning och verkställighet inom privatindrivning och näringsindrivning. Denna verksamhet sysselsatte omkring 80 % av myndighetens anställda. Det var också främst dessa som omfattades av det nya arbetssättet och teamorganiseringen. Smala funktioner och specialverksamheter lämnades utanför studien. Anställda från fem av de nio kontoren intervjuades. Handläggare från både små och stora kontor inom såväl privatindrivning som näringsindrivning fanns bland intervjupersonerna. Därutöver intervjuades samtliga enhetschefer, vilket bidrog till att jag fick en uppfattning om verksamheten även på de kontor där inga intervjuer genomfördes med handläggarna.

Avhandlingens disposition

Avhandlingen är indelad i åtta kapitel. Efter introduktionen som bland annat innehåller det övergripande syftet och frågeställningarna diskuteras i kapitel två vad som utmärker kronofogdemyndigheten som statlig myndighet. I presentationen av exekutionsväsendets framväxt och förändring över tid framträder bilden av återkommande sammanslagningar, rationaliseringsförsök och eftersträvandet av ökad enhetlighet mellan de olika kronofogdemyndigheterna. Vidare redogörs för myndighetens olika verksamheter, de olika befattningarna samt den horisontella och vertikala könsfördelningen.

I avhandlingens tredje kapitel diskuteras byråkratibegreppet med avseende på offentlig förvaltning utifrån en tudelad innebörd som dels omfattar den byråkratiska *organisationsformen*, dels ett antal byråkratiska *värden*. Senare i avhandlingen kommer de olika dimensionerna av byråkratibegreppet till användning för att analysera hur organisationsförändringarna i KFM Malmö utföll i olika avseenden. I kapitlet uppmärksammas vidare att det byråkratiska sättet att organisera offentlig förvaltning allt oftare ifrågasattes under 1900-talets slut. Idéer om effektiviseringar och målstyrning växte fram i den politiska debatten. Efter hand avpolitiserades dessa idéer och formades till allmänna uppfattningar som utmanade byråkratiska organisationsprinciper. Med exempel hämtade från olika delar av den offentliga sektorn, visas hur olika organisationskoncept som avvek från de traditionellt byråkratiska vann insteg och etablerades som det mest ”rationella” sättet att organisera offentlig verksamhet. Särskild uppmärksamhet ägnas åt team som organisationsform.

I kapitel fyra behandlas utifrån ett nyinstitutionellt perspektiv organisationers möjligheter att förändras och hur idéer sprids mellan dem. Fokus är dels på processer som bidrar till spridning av organisatoriska idéer, dels på processer genom vilka sådana idéer institutionaliseras och formar organisationer. Av intresse är inte minst hur organisatoriska idéer redigeras till de lokala förutsättningarna, vilket innebär att samma idé tillämpas på olika sätt i olika organisationer. Konsekvenserna av organisationsförändringar är dock svåra att förutse, vilket hänger samman med att organisationer inte kan agera ”fritt” utan hämmas av institutionaliserade principer och

olika tröghetsmekanismer. I kapitlet redogörs också för ett antal styr- och kontrollfunktioner som används för att få anställda att i så hög grad som möjligt agera i enlighet med de av ledningen uppsatta målen. Vidare behandlas vilka uttryck informella organisationer kan ta sig och hur de påverkar både organisationsledningens och de anställdas handlingsutrymme.

I det femte kapitlet, metodkapitlet, redogörs för arbetet med undersökningen och avhandlingen. De val som ligger till grund för uppläggningen och genomförandet av fallstudien av Kronofogdemyndigheten i Malmö redovisas, liksom de olika momenten i det praktiska arbetet med intervjuer och observationer samt metoderna som använts för tolkningen av materialet.

I avhandlingens sjätte och sjunde kapitel tolkas det empiriska materialet. Här analyseras varför KFM Malmö genomförde två på varandra följande förändringar av arbetsorganisationen – införande av grupper respektive team – och vad som kännetecknade dem. Vidare behandlas samspelet mellan teamen och andra styrmedel (nytt datasystem mm) som introducerades ungefär samtidigt i KFM Malmö för att myndigheten skulle kunna leva upp till omgivningens krav på ökad effektivitet. Utifrån intervjuerna visas hur etablerade handlingsmönster utmanades men också att många handläggare slog vakt om dem när en ny prioriteringsordning (prioritering av nya gäldenärer) infördes och effektivitetskraven skärptes. Vidare diskuteras hur införandet av team tillsammans med det nya datasystemet INIT innebar både en försvagning och en förstärkning av byråkratiska organisationsprinciper och värden. Även vad gäller arbetsmiljön fick organisationsförändringarna ett dubbeltydigt resultat: minskad upplevelse av stress i vissa avseenden och ökad i andra.

I det avslutande kapitlet redovisas avhandlingens slutsatser. Organisationsförändringarna genomfördes för att öka myndighetens produktivitet, men kan också tolkas som en anpassning till föreställningarna i omgivningen om vad som legitimerade offentlig verksamhet. Tydliga riktlinjer och ett aktivt deltagande i omställningsprocessen från ledningens sida medförde att de planerade förändringarna inte stannade på pappret utan i flera avseenden också ledde till *faktiska* förändringar av verksamheten. Byråkratiska och icke-byråkratiska organisationsprinciper kombinerades, vilket ledde till att produktiviteten ökade samtidigt som typiskt byråkratiska värden, såsom likabehandling och rättssäkerhet, i viss mån stärktes och präglade handläggarnas dagliga arbete. Utöver förändringarna i arbetets uppläggning och organisationens struktur, förändrades också myndighetens image. I flera avseenden blev organisationen *mer* byråkratisk samtidigt som den i andra blev *mindre* byråkratisk än tidigare. Därigenom blev Kronofogdemyndigheten i Malmö både ”ombyråkratiserad” och ”avbyråkratiserad”.

KAPITEL 2

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdens organisatoriska tillhörighet

För att förstå händelser inom och utvecklingen av kronofogdemyndigheten är det nödvändigt att sätta in myndigheten i ett större sammanhang. Min avsikt är här att ge en kortfattad beskrivning av hur jag uppfattar ”staten” och att relatera denna till Kronofogdemyndighetens specifika förutsättningar.

Kronofogdemyndigheten och staten

En traditionell definition av staten är att den består av ett antal verksamheter eller funktioner som har skapats och upprätthållits för att ett land och dess medborgare ska kunna ”styras”. I en sådan definition betonas att staten är överordnad och fristående från civilsamhället och landets invånare (Painter, 2006:752f). En begränsning i sådana försök att avgränsa staten och precisera dess olika delar är att det mer handlar mer om vad som ”ingår” i staten än vad staten egentligen ”är” (Johansson, 1992/2007:181). Otillräckligheten i en uppräkning av statens olika verksamheter för att definiera den ligger också i att ”stater” skiljer sig åt. Olika stater är utformade på olika sätt, vilket gör det omöjligt att definiera staten utifrån dess verksamheter. Exempelvis drivs sjukvården i vissa länder i offentlig regi, medan den i andra länder sköts av privata intressen (Painter, 2006:756). Blandningen mellan statligt och privat förekommer även i rättsapparaten, som utgörs av offentliga domstolar och privata advokater.

Om staten inom forskningen traditionellt har definierats som något överbryggande och avskilt från civilsamhället, till exempel hos Marx och Weber, har senare tids forskning gjort sitt bästa för revidera denna uppfattning. Här framhålls ett ömsesidigt beroende mellan staten och samhället, som gör dem oskiljaktiga (Jessop, 2001:167). ”Staten” är allestädes närvarande i människors dagliga liv oavsett om det handlar om ett giftermål eller att ta en öl på puben (Painter, 2006:753). Likaså är det ”staten” som bestämmer spelreglerna i våra kontakter med Kronofogdemyndigheten och så länge vi accepterar dessa bekräftar vi myndigheten och bidrar till dess fort-

levnad. Den dag då myndigheten inte längre har förtroende hos landets medborgare kan den inte fortsätta att bedriva sin verksamhet. Även om Kronofogdemyndigheten främst förefaller vara en tvingande organisation som gör intrång i människors privatliv och ekonomiska förehavanden är den samtidigt beroende av de komplexa relationer som garanterar dess fortsatta existens. Samma människor som har kontakt med myndigheten i egenskap av gäldenärer eller borgenärer medverkar i demokratiska stater genom deltagande i de allmänna valen indirekt till att legitimera myndighetens fortlevnad. Genom sin uppgift att säkra statens fordringar har exekutionsväsendet dessutom en betydelsefull roll för statsledningen. Exekutionsväsendet ingår tillsammans med polis, domstol och kriminalvård i statens samhällsskydd och rättsskipning och kan därmed räknas till statens kärnverksamhet (Forssell, 1999:6).

Ett annat perspektiv på staten får vi genom att granska det specifika med dess organisationsform (Ahrne, 1998). För det första är medlemskapet (dvs. medborgarskapet) obligatoriskt i stater. För det andra är produktionen av kollektiva varor icke-exklusiv, med vilket menas att alla medlemmar har tillgång till dem. För det tredje är finansieringen tvingande, vilket kan förstås som ett marknadsmisslyckande. Detta innebär inte att stater alltid lyckas med sin verksamhet. Omvänt kan även en mer eller mindre misslyckad verksamhet fortleva, eftersom det handlar om något som måste utföras. Staters fortlevnad är därmed inte beroende av att vara framgångsrika till skillnad från företag.

Myndigheter som statliga organisationer

Myndigheter utgör en särskild grupp organisationer inom den offentliga sektorn. Den svenska Regeringsformen talar om tre typer av myndigheter: domstolar, statliga förvaltningsmyndigheter och kommunala förvaltningsmyndigheter. Två specifika drag kännetecknar myndigheter. För det första att det finns en instruktion eller lag som reglerar myndighetens verksamhet, för det andra själva myndighetsutövningen, det vill säga att organisationen har rätt att fatta beslut som har verkan utanför den egna organisationen (Statskontoret, 2005:4). Svenska myndigheter är relativt självständiga, då ministerstyre inte är tillåtet i Sverige. Däremot kan regeringen i sin helhet ålägga myndigheter olika uppgifter.

Kronofogdemyndighetens verksamhet regleras av indrivningslagen och utsökningsbalken. De beslut som myndighetens personal fattar sträcker sig utanför dess gränser och påverkar enskilda människors liv och ekonomi eller företags ekonomiska verksamhet. En specifik grupp av myndigheter är de som ingår i ”myndighetskoncerner”, vilket innebär att en myndighet är överordnad andra myndigheter som den har vissa befogenheter över. För exekutionsväsendet innebar detta fram till 30 juni 2006 att Skatteverket (det tidigare Riksskatteverket) var överordnat de tio regionala kronofogdemyndigheterna (Skatteverket & Kronofogden, 2007:47). Samtidigt som dessa styrdes av en myndighet (Skatteverket) var de också direkt underlydande regeringen. Utformningen av den dagliga verksamheten ansvarade däremot varje kronofogdemyndighet själv för.

Kännetecken för organisationer i offentlig verksamhet

En vanlig uppdelning av organisationer är den som görs mellan offentlig och privat sektor. Det är rimligt att fråga sig om det överhuvudtaget är möjligt att klassa en organisation som antingen offentlig eller privat. Förutom de organisationer som brukar räknas till den offentliga sektorn, exempelvis myndigheter, verk och sociala inrättningar, finns det också offentligt ägda företag. I offentlig statistik räknas dessa till den privata sektorn tillsammans med de rent privatägda företagen. Detta innebär bland annat att de inte omfattas av den offentlighetsprincip som gäller för offentliga myndigheter. Gränsen mellan offentlig och privat sektor är därmed flytande.

Den offentliga sektorn kan utöva inflytande i en mångfald former, vilket gör det viktigt att ta hänsyn till i vilken utsträckning det offentliga reglerar, finansierar och ansvarar för produktionen (Lundqvist, 1991/2005:256). Uppdelningen i offentlig och privat verksamhet kan specificeras ytterligare och därmed anta långt fler former än vad som vanligen anges i den politiska debatten. Som exempel kan nämnas att staten tidigare reglerade och arrangerade transportväsendet. Genom en avreglering ändrades förutsättningarna och transportmonopolet konkurrensutsattes, vilket fick till följd att bland annat SJ och SAS förlorade sina ställningar som ensamma aktörer på vissa sträckor. Även finansieringen av offentlig verksamhet kan ske med privata medel. Med tillräckligt höga brukaravgifter kan full kostnadstäckning ges via en privat finansiering, till exempel i fallet med den statliga bilprovningen (ibid: 263). Därutöver kan ansvar för produktionen ligga på en privat aktör, exempelvis i förskole- och skolverksamhet.

Privatisering av en offentlig verksamhet kan därmed anta flera olika skepnader. Med ett huvudmannaskap som antingen är offentligt eller privat antar de nämnda funktionerna (reglering, finansiering och ansvar) olika skepnader. En eller flera av funktionerna kan privatiseras, vilket får konsekvenser för verksamhetens utformning. Detta innebär att enbart ta hänsyn till ägandeförhållandena gör att flera betydelsefulla dimensioner i organiseringen missas. Privatisering av offentlig verksamhet kan göras på olika sätt, vilket ger olika konsekvenser och en mer komplex förståelse av offentlig organisering. I KFM Malmös fall handlade det dock inte om en privatisering av verksamheten, utan enbart om att myndighetsledningen lät sig inspireras av affärsmässiga styrprinciper i organiseringen av resurserna.

En privatisering av kronofogdemyndigheten kan dock inte uteslutas på förhand. Den franska motsvarigheten till myndigheten drivs i privat regi. Ivarsson Westerberg menar att förklaringen till att man inte tagit detta steg i Sverige inte kan begränsas till att myndigheten anses tillhöra statens ”innersta kärna”. Han ger ytterligare tre skäl: det långa historiska arvet, den starka lagregleringen av verksamheten och förekomsten av ett politiskt konsensus om dess plats i staten (Ivarsson Westerberg 1999).

Utöver mångfalden av offentliga organisationsformer finns det ytterligare några karaktäristiska drag för offentlig organisering. En är organisationers styrform och verksamhet. I demokratiskt styrda länder har offentliga organisationer åtminstone indirekt en folkvald ledning. De är politiskt styrda utifrån medborgarnas intressen och önskemål, till skillnad från organisationer i den privata sektorn (Christensen,

Lægreid, Roness & Røvik, 2005:16). Dessutom är offentliga organisationer multifunktionella, vilket innebär att de har att ta hänsyn till delvis motstridande intressen och krav, exempelvis i form av:

> politisk styrning, kontroll, representation och deltagande från berörda parter, medbestämmande från anställda, lyhördhet inför användare, öppenhet, offentlighet och insyn i beslutsprocesser, förutsägbarhet, likabehandling, neutralitet, tjänstekvalitet, yrkesmässigt oberoende, politisk lojalitet och kostnadseffektivitet (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2005: 17).

Det kan vara svårt att väga dessa varierande krav mot varandra så att de olika intressenterna blir nöjda med resultatet, även om detta på samma gång öppnar för ”flexibilitet, inflytande och godtycklighet” för de anställda. Flexibiliteten kan, på grund av de motstridande målen, också skapa ansvarsproblem.

Offentlig verksamhet bedrivs inte på en ekonomisk marknad där det råder ”fri” konkurrens. Syftet är inte att maximera vinsten utan att hantera olika situationer som kräver ”offentliga ingrepp”, exempelvis att motverka eller rätta till problem som har skapats av marknaden. Även privata organisationer kan vara multifunktionella, då de har olika intressen att ta hänsyn till hos exempelvis ägarna, kunderna, de anställda samt krav från offentliga myndigheter.

En annan aspekt är organisationernas relationer till olika aktörer och intressenter. Medan statliga organisationers verksamhet främst riktas mot de egna medlemmarna vänder sig ett företags produktion av varor och tjänster framför allt till individer som inte är medlemmar av den egna organisationen. Staters olika tjänster är ibland tvingande för dess medlemmar (såsom skolgång) medan företags olika varor och tjänster konsumeras frivilligt både av medlemmarna och av de individer som finns utanför organisationer (Ahrne, 1998:148, Arvidsson, 1991/1998:224). Ett företags aktörer kännetecknas av en ömsesidig frivillighet, de har valfrihet att gå in i avtal eller avstå. Dessutom finns det ett typiskt tvåpartsförhållande mellan kund och säljare som primära aktörer, något som dock inte utesluter andra intressenter. Förvaltningen har inte kunder på samma sätt som den ingår avtal med eller tar betalt av. Dess ”marknad” är befolkningen, omväxlande som individer eller som kollektiv. Syftet är att tillgodose sådant som uppfattas som allmännyttigt. Exempelvis medför skolsystemet att enskilda människor utbildas och att de så småningom fungerar som arbetskraft och bidrar till landets utveckling. I offentlig verksamhet innebär relationerna till ”ägarna”, dvs. medborgarna, vissa förpliktelser som det inte går att bortse ifrån, nämligen likabehandling, objektivitet och i Sverige också offentlighetsprincipen.

Därtill skiljer sig offentliga och privata organisationers intressen åt. Inom den offentliga sektorn måste olika hänsyn vägas mot varandra i en helt annan utsträckning än inom privat sektor, eftersom det finns en bred uppsättning av mål och värderingar som alla ska få utrymme. Eftersom organisationer inom den offentliga sektorn har särskilda krav att tillgodose, är det omöjligt att driva offentliga och privata organisationer på samma sätt (Lundquist, 1998:23). Därutöver finns det en skillnad mellan demokrativärden och ekonomivärden, då:

> *demokrativärdena* innebär att det offentliga ska tillgodose kraven från den politiska demokratin, rättssäkerheten och den offentliga etiken, och att *ekonomivärdena* innebär att det offentliga ska tillgodose krav på funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Det kan noteras att ekonomivärdena gäller i alla samhällssektorer, privat såväl som offentligt, medan demokrativärdena endast gäller för det offentliga (Lundquist, 1998:63).

Dessa krav ska på en och samma gång vara uppfyllda för att demokrativärdena i offentlig verksamhet ska betraktas som tillgodosedda. De demokratiska värdena har under senare år ofta fått stå tillbaka till förmån för de ekonomiska.

Trots svårigheterna att definiera offentlig och privat sektor, då många organisationer inte enkelt kan placeras i vare sig den ena eller den andra kategorin, finns vissa skillnader. Verksamheterna är uppbyggda på olika sätt och det ställs krav på demokrati och delaktighet på organisationer i offentlig sektor som organisationer i privat sektor inte behöver leva upp till. Därtill är organisationer i offentlig sektor multifunktionella och behöver ofta hantera varierande och motstridiga krav. Många tjänster som tillhandahålls inom offentlig sektor är tvingande. Det gäller inte minst kronofogdemyndighetens verksamhet. Medan privat sektor nästan enbart behöver ta hänsyn till ekonomiska värden har offentlig sektor skyldighet att både leva upp till ekonomiska och demokratiska värden. Under senare år har ekonomiska värden fått allt större utrymme inom offentlig sektor, så även inom kronofogdemyndigheten i Malmö. Exempelvis har omorganisationer genomförts för att öka effektiviteten. Nedan redogörs för de mest centrala förändringarna i framväxten av exekutionsväsendet.

Kronofogdemyndighetens framväxt

Kronofogdemyndigheten har en flera hundra år lång historia (SOU, 2003:97, sid. 107). Idag heter myndigheten kort och gott ”Kronofogden”, men dess namn har varierat över tid. Fortsättningsvis används omväxlande ”kronofogdemyndigheten” och ”exekutionsväsendet” som benämningar på den övergripande organisation som i olika former omfattar myndighetens verksamhet. ”Kronofogdemyndigheten” används också i de fall då den enskilda malmömyndigheten avses, men detta framgår då av sammanhanget.

Kronofogdemyndighetens huvuduppgift är att reglera skulder mellan den skuldsatte (gäldenären) och den som har en fordran att kräva in (borgenären), varvid myndigheten ska företräda båda parters intressen. De anställda har befogenheter att göra intrång i människors liv och att mot gäldenärens vilja utmäta lön eller andra ekonomiska tillgångar, eller om sådana saknas, föremål från gäldenärens hem. Det ligger också i myndighetens uppdrag att minska antalet skuldsatta.

En tillbakablick

Redan under 1200-talet fanns fogdar, utsedda av kungen, vars uppgift var att ”uppbära räntan, förvalta kronans egendom och redovisa uppbörden i fögderiet” (Ivarsson Westerberg, 1999:11). Då var det enbart kronans intressen som togs tillvara. Kronofogdemyndighetens roll som opartisk medlare mellan borgenär och gäldenär existerade ännu inte. På 1500-talet, under Gustav Vasas tid, blev fogdarna fler och det skapades en kontrollinstans eftersom fogdarna ansågs brista i effektivitet och ofta behandlade sina undersåtar godtyckligt. Den nya kontrollinstansen var exekutionsväsendets kanske första byråkratiseringsförsök för att skapa effektivitet och att bemöta krav på likabehandling av medborgarna. Eftersom fogden ansvarade både för polisiära ärenden och för uppbörden hade han möjlighet att samtidigt förtrycka folket och bedra kronan. Exempelvis anklagades en fogde vid namn Ingman för att:

> olagligen ha utnyttjat sina indelta bönder, att ha skott sig vid utmätningarna samt att han skulle ha misskött utdelningen av undsättningsspannmålen 1772. Vidare skall han ha tvingat bönderna att »ganska dyrt betala» den spannmål de skulle leverera in natura till kronomagasinet i Göteborg och till enskilda stater. Ingman hade själv åtagit att ombesörja leveranserna (Frohnert, 1993:266).

I slutet av 1600-talet utformades de första generella reglerna för exekutionsväsendet då häradsfogdens[6] arbetsuppgifter och organisatoriska förhållanden specificerades. Liksom tidigare skulle fogden tillvarata kronans intressen på lokal nivå (Frohnert, 1993:30). Han skulle bland annat ”svara för den allmänna ordningen i fögderiet, sköta väg- och färjeunderhållet samt uppbörda och indriva skatter” (Ivarsson Westerberg, 1999:11). Till sin hjälp i den exekutiva verksamheten hade han länsmannen, vars arbetsuppgifter omfattade såväl polis- som indrivningsärenden.

Mellan åren 1810 och 1917 var polis-, åklagar- och indrivningsärenden samlade under en organisation (Westerhult, 1965:32). Tidigt under den här perioden, år 1823, ställdes det krav på att de personer som anlitades som kronofogdar skulle ha en juridisk examen.

År 1918 togs tjänsten som kronofogde bort och ersattes med 24 landsfogdar och 489 landsfiskaler (Ivarsson Westerberg, 1999:14). Landsfogdarna arbetade med åklagar- och polisärenden samt kontrollerade de underordnade tjänstemännen medan landsfiskalernas huvudsakliga uppgifter var indrivnings- och utmätningsarbete. Inför reformen hade särskilt två problem identifierats: dels ansågs kronofogdarna ha alltför få arbetsuppgifter, dels uppfattades distrikten som alltför otidsenliga och oenhetliga. Reformen kan därför tolkas som ”en viss grad av specialisering och ett första steg mot centralisering” (Ivarsson Westerberg, 1999:14).

Vid sidan om landsfiskalorganisationen hade det främst i städerna vuxit fram ett polisväsende, vilket innebar att landsfiskalernas geografiska placering var avgörande för vilka arbetsuppgifter de hade att utföra. Stadsfiskalen, som var landsfiskalens

6 I varje fögderi, dvs. lokalt förvaltningsdistrikt, som bestod av 2-4 härader fanns det en kronofogde, som ofta kallades häradsfogde. (Nationalencyklopedin, 2006).

motsvarighet i städerna, var en renodlad utmätningsman. Därutöver fanns en särskild statspolisorganisation, som vid behov kunde sättas in i hela landet. Landsfiskalerna, som var underställda landsfogdarna, bedrev sin verksamhet på landsbygden nära medborgarna. Åren mellan 1918 och 1965, då nästa stora reform genomfördes, präglades av kritik och ifrågasättande. Flera förslag till organisatoriska förändringar lades fram under denna period, men inget av dem hörsammades. Bland annat föreslogs att polisväsendet skulle förstatligas, vilket skulle ge bättre möjlighet till såväl central planering som till bättre enhetlighet mellan landets lokala polisiära verksamheter. Indrivningsverksamheten undantogs från detta förslag.

Exekutionsväsendet förstatligas

År 1965 skildes exekutionsväsendet helt från polis- och åklagarväsendet och de tre nya organisationerna, exekutions-, åklagar- och polisväsende, förstatligades. I samband med förstatligandet av exekutionsväsendet delades landet in i 81 kronofogdedistrikt (SOU, 2003:97, sid. 109). Reformen genomfördes delvis på grund av den uppkomna kritiken av att landsfiskalernas arbetsuppgifter skilde sig åt mellan olika geografiska områden, vilket gjorde det svårt att rekrytera personal med rätt kompetens. Dessutom ansågs det finnas effektivitetsbrister och samordningsproblem i organisationen. Genom uppdelningen av de olika verksamheterna uppnåddes en ökad specialisering och arbetsuppgifterna blev därmed mer renodlade.

Ett centralt organ, Exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON), introducerades ett halvår före förstatligandet för att lösa samordningsproblematiken och fungera rådgivande. I en proposition från 1964 ges motivet till EON:

> Exekutionsväsendet har saknat en central remissinstans och denna brist kommer under reformens genomförande att bli alltmer kännbar. Det är angeläget att få en överblick över exekutionsväsendet i landet och tillse att detta fungerar väl och rationellt. Det syns därför ändamålsenligt att exekutionsväsendets anslagsäskanden sammanställs centralt (Prop. 1964:100, sid. 300, citerad i Ivarsson Westerberg, 1999:19).

EON ansågs otillräckligt som överordnat organ och i början av 1970-talet gjordes en utredning för att undersöka möjligheterna för att landets kronofogdemyndigheter skulle lyda under en centralorganisation (SOU, 2003:97, sid. 109). Valet stod mellan det blivande Domstolsverket och Riksskatteverket.

Skatteindrivningen svarade för huvuddelen av ärendena, vilket talade för en placering under RSV. Dessa indrivningsärenden krävde dessutom särskilt hänsynstagande och speciella åtgärder. De skäl som talade för Domstolsverket var av juridisk karaktär och avsåg den nära kopplingen mellan de juridiska avgöranden i allmänna mål (a-mål) och verksamheten vid de allmänna domstolarna. Dessutom fanns ett ständigt behov av kunskaper om den exekutionsrättsliga lagstiftningen, vilket också talade för Domstolsverket (SOU, 2003:97, sid. 111). Valet var således inte självklart, men föll på RSV. Det motiverades med att indrivningen hade större omfattning än den

judiciella verksamheten. Riksskatteverket föreslogs som centralt organ för landets kronofogdemyndigheter. År 1973 infördes den nya organisationen och RSV fick inflytande i administrativa och organisatoriska frågor.

Länsmyndigheter bildas

De 81 kronofogdedistrikten, som hade inrättats år 1965, ansågs ha flera svagheter bland annat med rekrytering av kompetent personal på små orter, begränsade befordringsmöjligheter, svårigheter att omfördela resurser och att klara av komplicerade indrivningsärenden. För att komma tillrätta med problemen slog man samman flera små distrikt till 24 länsmyndigheter år 1988. De effektivitetsbrister som hade lyfts fram som svagheter i de små organisationerna hoppades man skulle försvinna genom att de tillgängliga resurserna utnyttjades på ett bättre sätt. Genom rationalisering och koordinering av administrativa uppgifter skulle resurserna användas mer effektivt. I Skåne innebar sammanslagningen av distrikten att det bildades två myndigheter, en i Malmöhus län och en i Kristianstads län. Under samma period ökade Riksskatteverkets inflytande över kronofogdemyndigheten genom att RSV blev ansvarigt för ledning, styrning och samordning av både skatteförvaltningens och exekutionsväsendets verksamheter, personal- och resursfrågor inkluderat (SOU 2003:97, sid.114).

Omställningsprocessen var tidstypisk. Förändringarna var centralt initierade och RSV hade beslutat att verksamheten skulle kännetecknas av ”kvalitet, enhetlighet och tillgänglighet” (Sahlin-Andersson, 1998:161) och att kärnverksamheten, det vill säga indrivning och annan verkställighet, skulle prioriteras. Förändringarna karaktäriserades också av att det centrala regelverket reducerades och reglerna för arbetets utförande blev mindre detaljerade. De anställda fick ett större utrymme i ärendehanteringen, vilket skulle underlätta för dem att fatta beslut inom verksamhetens ram. Samtidigt som det eftersträvades enhetlighet i ärendehanteringen mellan länsmyndigheterna, uppfattade många handläggare också att de fick ökat utrymme för lokala bedömningar och möjlighet att agera mer fritt (ibid:170).

I den av Sahlin-Andersson undersökta kronofogdemyndigheten fick målstyrning allt större betydelse. På samma gång som de anställda skulle få större frihet och ökad flexibilitet i sitt dagliga arbete blev kraven på en bättre uppföljning och dokumentation allt mer uttalade, två satsningar som kan tyckas motsägelsefulla då den ökade friheten begränsades av nya regler och ökad kontroll. Anledningen till den skärpta kontrollen var att tillse att handläggarnas ökade handlingsfrihet inte äventyrade kravet på enhetlighet i ärendehanteringen.

Organisationsförändringen kännetecknades också av nya idéer. Chefsegenskaper betonades framför formell utbildning i rekryteringen av ny myndighetschef. Idéer fanns om att myndigheten skulle förbereda sig på att bli konkurrensutsatt i framtiden och mer utrymme ges för lokala bedömningar och flexibilitet (ibid:162). Omorganisationen resulterade i att nya och gamla principer blandades och att myndigheten samtidigt skulle vara en auktoritet och en serviceproducent. För att

hantera denna blandning använde sig personalen av tre olika strategier: redigering, distansering och hänvisning till det historiska arvet. Redigering innebar att ett och samma begrepp ges olika betydelse i olika sammanhang. I myndighetens definition av kundbegreppet avsågs de människor den var till för, till exempel skattebetalare och medborgare, medan det av handläggarna på kontoren användes om gäldenärerna, att dessa skulle behandlas som myndighetens kunder. Distansering innebar att avståndet mellan gäldenär och myndighet blev större, exempelvis genom datorisering och ett färre antal förrättningar, vilket medförde att den enskilde handläggaren slapp svårigheterna i att samtidigt vinna gäldenärens förtroende och använda tvångsmedel mot samma gäldenär för att driva in skulden. Att hänvisa till det historiska arvet innebar att de motstridiga principer som fanns i myndigheten kunde hanteras. Myndigheten betonade att den var en modern organisation och en serviceproducent som hanterade kundrelationer, samtidigt som de repressiva och kontrollerande funktionerna framställdes som ett arv från en svunnen epok (Sahlin-Andersson, 1998:174ff).

Förändringarna inom kronofogdemyndigheten kom delvis till stånd på grund av påverkan från omgivningen, inte minst genom ny lagstiftning. Därutöver tog sig påverkan utifrån uttryck i en retorik som kretsade kring målstyrning, samarbete, flexibilitet och nedbrutna hierarkier samt en betoning av myndigheten som serviceproducent och en nedtoning av dess tvingade myndighetsutövning (Sahlin-Andersson, 1994, 1996 & 1998). Att handläggarna skulle åka på färre hembesök motiverades med effektivitetsskäl. Det fanns en misstanke hos myndighetsledningen att personalen inte arbetade effektivt vid förrättningar. Nya resultatmått infördes och istället för antalet indrivna kronor skulle målet vara att minimera antalet gäldenärer (Sahlin-Andersson, 1998:166). Likheterna med verksamheter inom näringslivet ökade, vilket överensstämde med utvecklingen i andra organisationer i den offentliga sektorn under denna tid:

> If we look at the public sector as a whole, we can see that the transformed identity of the public agencies has meant that further reforms have been pursued aimed at making the agencies more business like (Sahlin-Andersson, 1996:90).

Länssammanslagningarna ansågs innebära en del förbättringar, men kritik riktades mot att vissa myndigheter var alltför små för att fungera problemfritt då ”de inte gav ett tillräckligt underlag för att handha olika interna stödfunktioner på ett kostnadseffektivt sätt” (SOU, 2003:97, sid. 114). Dessutom var det svårt för de små myndigheterna att ”upprätthålla tillräcklig kompetens för vissa operativa funktioner där kravet på specialistkunnande var stort men arbetsvolymerna små i förhållande till det huvudsakliga arbetet – verkställigheten” (ibid.). Återigen genomfördes utredningar om kronofogdemyndigheternas framtid, eftersom man ville komma tillrätta med de upplevda problemen. Syftet var att minska kostnaderna och effektivisera det operativa arbetet.

År 1994 bildades åtta samordningsverksamheter (SAMU) för gemensamma resurser och stödfunktioner. Men effektivitetsvinsterna blev mindre än förväntat. Anledningen ansågs vara att de enskilda myndigheterna fortfarande fanns kvar. De ansvariga cheferna för samordningsmyndigheterna hade inte heller befogenheter

att agera fritt i de länsmyndigheter som ingick i deras ansvarsområde (Regeringen, 2005:116). Som en följd av de påtalade bristerna presenterade RSV år 1996 på uppdrag av regeringen ännu ett förslag på en ny organisation som bestod av färre myndigheter:

> Därigenom skulle brister vad gällde sårbarhet, enhetlighet och utveckling motverkas och organisationen bli mer flexibel för att möta framtida krav samt resurs- och volymförändringar. Dessutom skulle organisationen främja en god kompetens och en enhetlig rättstillämpning samt ge bättre förutsättningar för ledning och samordning av exekutionsväsendet (SOU, 2003:115).

Förutom resursbrist och besparingskrav lyftes en spridd och ineffektiv administration och bristande ledning och styrning fram som skäl för de kommande sammanslagningarna (Ivarsson Westerberg, 1999:31). Sammanslagningar och centraliseringar av exekutionsväsendet användes upprepade gånger för att komma tillrätta med organisations- och effektivitetsproblem.

Under den här tiden ändrades reglerna i utsökningsbalken, vilket påverkade den dagliga verksamheten. En lag från år 1982 innebar att det inte längre var obligatoriskt att göra hembesök hos gäldenärerna i samband med indrivning vilket medförde att man kunde göra utmätningar på elektronisk väg. Ett nytt datasystem, REX (redovisningssystem för exekutionsväsendet), möjliggjorde samkörning av olika register, något som tidigare hade krävt manuell handläggning. Utmätningen som allt mer skedde från kontoren, genom datoriserade arbetsmetoder, betydde att kronofogdemyndighetens personal inte längre var lika synlig bland medborgarna och hembesökens preventiva funktion minskade i omfattning (Ivarsson Westerberg, 1999:24). I slutet av 1980-talet började kronofogdemyndigheterna ta betalt för sina tjänster i form av en ansökningsavgift för ingivaren (borgenären). Nu började även RSV göra årsredovisningar och verksamhetsberättelser i likhet med dem inom näringslivet. Dessutom togs en ny logotyp fram (Ivarsson Westerberg, 1999:28).

Regionalisering: från 24 länsmyndigheter till 10 regionala myndigheter

Inte heller 1988 års sammanslagning till 24 länskronofogdemyndigheter ansågs tillfredsställande ur ett effektivitetsperspektiv. Det framfördes även kritik mot att samordningen var bristfällig och att lednings- och styrningsfunktion var alltför svag. Dessa brister ansågs medföra ineffektivitet. Genom att minska internadministrationen skulle man också klara de besparingskrav som ålagts exekutionsväsendet (Ivarsson Westerberg, 1999:31) Därför genomfördes återigen en myndighetssammanslagning. Till skillnad från tidigare sammanslagningar som avgjorts genom politiska beslut initierades regionaliseringen, vars avsikt var färre och större kronofogdemyndigheter, av Riksskatteverket självt:

> Då det förut tagits politiska initiativ och frågan avgjorts genom riksdagsbeslut drivs regionaliseringen igenom i huvudsak av den egna chefsmyndigheten. Visserligen hän-

> visar man till skrivelser och uttalanden som gjorts dels angående kostnadsbesparingar av en minskad administration och dels angående regioner som förvaltningens bas, men poängen är att de allmänna politiska uttalandena tolkas av tjänstemännen och översätts till en reform (Ivarsson Westerberg, 1999:32).

Den första januari 1997 slogs de tjugofyra länsmyndigheterna samman till tio regionala myndigheter. Därmed mer än halverades antalet kronofogdemyndigheter i Sverige. I Skåne bildade myndigheterna i Kristianstads län och Malmöhus län den nya regionmyndigheten Kronofogdemyndigheten Malmö med huvudkontor i Malmö och ytterligare åtta kontor runt om i Skåne. Under den här tiden lades kontoren i Simrishamn och Eslöv ned som en konsekvens av ett allt för litet gäldenärsunderlag på orterna. Arbetsuppgifterna och de anställda flyttades till andra kontor.

Strax efter sekelskiftet infördes ett nytt datasystem, INIT, som etappvis skulle ersätta REX och som sades ha stor rationaliseringspotential. Nya verksamhetsmål, som var gemensamma för landets samtliga regionala myndigheter infördes år 2002. Nittio procent av alla nya gäldenärer, dvs. de gäldenärer som för första gången hamnat i myndighetens register, skulle utredas inom två månader efter avitidens utgång.

Centrala drag i förändringarna

Från att i slutet av 1800-talet ha varit en decentraliserad verksamhet med många distrikt och utan gemensamma övergripande regler, genomgick exekutionsväsendet en rad sammanslagningar, vilket resulterade i att de geografiska distrikten successivt blev större och så småningom fick ett samlande organ i Riksskatteverket.

Förändringarna över tid visar en återkommande strävan efter att skapa enhetlighet, effektivitet och en ökad specialisering av olika uppgifter, vilket innebar en byråkratisering av exekutionsväsendet. Då det visade sig att reformerna inte fick den avsedda verkan och de upplevda problemen kvarstod, söktes lösningen så småningom i nya reformer.

Dessutom har myndighetens uppdrag förändrats. Från början skulle fogdarna driva in obetalda skatter för kungens räkning. Även om indrivningen fortfarande är central, handlar det idag inte enbart om att säkra statliga fordringar. Uppdraget omfattar också att driva in privata fordringar. Dessutom ska myndigheten uppträda som en opartisk aktör mellan gäldenär och borgenär.

Kronofogdemyndighetens verksamhet

Kronofogdens verksamhet regleras av framför allt två lagrum: indrivningslagen och utsökningsbalken. Myndigheten har fem huvuduppgifter: indrivning och annan

verkställighet, summarisk process, skuldsanering, samt att utöva tillsyn vid konkurser och förebyggande kommunikation.

Myndighetens mest omfattande uppgift är *verkställigheten*, vilken innebär att driva in borgenärers fordringar, exempelvis i form av obetalda skatter (Riksskatteverket, 2003:65). Handläggarna utreder gäldenärernas tillgångar och om sådana påträffas av tillräcklig omfattning, ska dessa omsättas i pengar. Tvångsåtgärder som utmätning eller försäljning är därmed tillåtna. Om handläggarna inte finner några tillgångar, ska de redogöra för borgenären varför de inte kunnat säkra betalning för skulden.

Den *summariska processen* är ett förenklat förfarande, där det opartiskt ska avgöras om borgenären eller någon annan har rätt att kräva betalning, till exempel i form av obetalda mobiltelefonräkningar och patientavgifter. Vid tvist prövas målet i domstol. De vanligaste ärendena inom summarisk process är betalningsföreläggande. Dessutom omfattar summarisk process myndighetens rättelseverksamhet, enligt vilken man undersöker om en gäldenärs skuld på felaktigt sätt har hamnat i myndighetens register.

Inom *skuldsaneringsverksamheten* prövas om en person helt eller delvis kan befrias från betalningsansvaret av sina skulder. Den skuldsatte ska vara ekonomiskt oförmögen att betala sina skulder och bedömas vara det under en överskådlig framtid.

I sin funktion som *tillsynsmyndighet för konkurser* är det myndighetens ansvar att utifrån konkurslagen övervaka att konkursförvaltningen sker lagenligt. Den har även att se till att konkurser avvecklas snabbt.

Den *förebyggande kommunikationen* syftar till att motverka överskuldsättning. I uppgiften ingår också att underlätta för både privatpersoner och företag att göra rätt för sig, samt sprida kunskap och information om kronofogdemyndighetens verksamhet.

Inom myndigheten skiljs mellan två typer av mål: allmänna (a-mål) och enskilda (e-mål). Begreppet mål syftar på vilken typ av ärende som avses, det vill säga om det handlar om en statlig fordring (a-mål) eller en privat (e-mål). I denna studie skiljer jag inte mellan dessa två typer utan benämner båda typerna av mål som ”ärenden”. Det görs för att undvika sammanblandning mellan de mål (ärenden) som myndigheten hanterar, myndighetens övergripande mål (vision) och dess produktionsmål. Verksamheten är även indelad i indrivning gentemot privatpersoner (p-indrivning) respektive näringsidkare (n-indrivning).

De anställda på kronofogdemyndigheten i Malmö

Den 1 juli 2003 hade KFM Malmö 360 anställda, varav 253 kvinnor och 107 män. Genomsnittsåldern var 48 år och den genomsnittliga anställningstiden 21 år. Majoriteten arbetade med indrivning och annan verkställighet.

De anställda återfanns vid denna tidpunkt i följande personalgrupper: kameral personal, kronoassistenter, kronoinspektörer, kronokommissarier och kronofogdar. Personalen var indelad i team. Varje team leddes av en teamledare (även kallad första linjens chef). Teamledarnas chefer var enhetscheferna, som vanligtvis rekryterades bland kronofogdarna. Tillsammans med myndighetschefen och den biträdande

myndighetschefen ingick enhetscheferna i myndighetsledningen, som vid tiden för min studie bestod av åtta personer, varav sex män och två kvinnor. De två högsta cheferna: myndighetschef respektive biträdande myndighetschef var män. Enhetschef för en av indrivningsenheterna var en kvinna liksom chefen för personal- och utvecklingsenheten. På ledningsgruppens möten var dessutom två personer ständigt adjungerade: en manlig IT-controller/ekonomichef samt en kvinnlig sekreterare.

Den exekutiva personalen, det vill säga kronoassistenter, kronoinspektörer och kronokommissarier, hade traditionellt delats in i två grupper: inne- och uteexekutiv personal. Tillsammans omfattade den exekutiva, inklusive de kameralt anställda, cirka 320 anställda, drygt 2/3 av dessa var kvinnor.

Den inneexekutiva personalen bestod främst av kronoassistenter, vilka oftast återfanns i p-indrivningsteam där de hanterade rutinmässiga ärenden inne på kontoret. Ibland räknades också den kamerala personalen till denna grupp eftersom de utförde en del av de inneexekutiva arbetsuppgifterna i ett p-team. De kameralt sysselsatta, var grundskole- eller i något fall gymnasieutbildade, en kvinnodominerad grupp vars arbetsuppgifter traditionellt bestod av registrering av inkommande ärenden, posthantering och att ta emot telefonsamtal. Denna grupp hade ingen eller endast en begränsad kontakt med gäldenärerna. De kamerala blev allt färre, dels på grund av att många av dem utbildades till kronoassistenter eller kronoinspektörer, dels på grund av att då någon slutade, anställdes inte någon ny med samma befattning.

I likhet med de kamerala var också kronoassistenterna en kvinnodominerad grupp. Deras främsta arbetsuppgift utgjordes av löneutmätning. När en skuld skulle drivas in, undersöktes i första hand gäldenärens tillgångar, till exempel inkomst i form av lön eller a-kassa. Kronoassistenten hade rätt att efter ett visst avdrag för hyra och andra levnadsomkostnader dra pengar direkt från gäldenärens lönekonto för att reglera skulden. En kronoassistent kunde också följa med som vittne vid förrättningar, men fick inte delta i utförandet av dessa. Hennes huvudsakliga arbetsuppgifter utfördes på kontoret.

Till den *uteexekutiva personalen* räknades kronoinspektörer och kronokommissarier. Här återfanns både män och kvinnor, men kvinnor arbetade i högre grad än män med privatindrivning. Omvänt arbetade män oftare än kvinnor inom näringsindrivningen. Kronoinspektörerna arbetade både ”inne” på kontoret, bland annat med löneutmätningar, och ”ute” på fältet med förrättningar och hade många kontakter med gäldenärer i sitt dagliga arbete. Förrättningar på fältet innebar exempelvis att de gick in i gäldenärers hem, undersökte värdet av de materiella tillgångarna eller utmätte föremål. Vid förrättningar åkte personalen alltid parvis av säkerhetsskäl[7] och eftersom det alltid skulle finnas ett vittne närvarande, som skulle garantera ett rättssäkert agerande. Kronoinspektörernas arbetstid på kontoret hade ökat på bekostnad av tiden på fältet, något som inte uppskattades av dem som ansåg att det bästa arbetet gjordes i samband med förrättningar. Kronokommissarien, som främst återfanns inom näringsindrivningen, var en befordringstjänst för kronoinspektörerna.

7 I början av 1990-talet blev två anställda vid en av landets kronofogdemyndigheter dödade av en gäldenär i samband med en förrättning. Exekutionsväsendet såg över säkerhetsrutinerna och en av åtgärderna blev att två personer alltid skulle närvara vid en förrättning.

Teamledarna som utgjorde den nyaste yrkeskategorin inom myndigheten hade produktions-, personal- och arbetsmiljöansvar för sitt team. Hon/han ansvarade också för teamets utveckling och den sociala trivseln. Bland teamledarna fanns det ungefär lika många män och kvinnor. För att vara behörig till en sådan tjänst fanns inga krav på formell kompetens. Teamledarna skulle istället rekryteras utifrån sina personliga egenskaper. De flesta värvades bland kronoinspektörerna, men ett fåtal även bland de inneexekutiva och kronofogdarna.

Kronofogdarna, fungerade med sin juridiska utbildning och tingsmeritering, som myndighetens juridiska garanter. Gruppen kronofogdar har traditionellt dominerats av män, något som under senare år har förändrats. Vid tiden för denna undersökning var kvinnorna i majoritet, då många yngre kvinnor hade rekryterats till kronofogdetjänster. Av de 25 kronofogdar som ingick i något av de så kallade juriststöden, som fungerade som juridiska resurser åt teamen, var 16 kvinnor och 9 män. Den gängse bilden av kronofogden som man överensstämde således inte med verkliga förhållanden. Kvinnodominansen till trots hade denna befattning fortfarande en manlig könsstämpel (Alvesson & Due Billing, 1999:99). Utöver kronofogdarna i juriststöden fanns det kronofogdar som var enhetschefer och ett fåtal som var teamledare. De kvinnliga kronofogdarna var i genomsnitt cirka tio år yngre än de manliga.

Kronofogdens främsta uppgift var att se till så att de utredningar som gjordes var juridiskt hållbara. Den exekutiva personalen kunde ta hjälp av en kronofogde vid svåra ärenden, men kronofogden hade även rätt att ta över om hon/han ansåg att det inte uppfyllde kraven på juridisk kvalitet, liksom att ändra tidigare fattade beslut. Vidare övertog denne ansvaret för överklagade ärenden. Kronofogdarna har alltid haft en hög status inom myndigheten till följd av sin långa akademiska utbildning och specialistkunskaper, vars motsvarighet inte fanns bland någon annan yrkesgrupp inom myndigheten. Jurister räknas dessutom traditionellt till de tre ursprungliga lärda professionerna tillsammans med präster och läkare, vilket troligen bidrog till kronofogdarnas anseende (Hellberg, 1995:90) (se tabell 1 för en översikt över de olika yrkeskategorierna).

Tabell 1: de olika yrkeskategorierna

chefsbefattningar	myndighetschef biträdande myndighetschef enhetschefer teamledare
juridisk personal	kronofogdar
uteexekutiv personal	kronokommissarier kronoinspektörer
inneexekutiv personal	kronoassistenter kameralt anställda

De mest rutinartade arbetsuppgifterna utfördes av (äldre) kvinnor med kort utbildning. Den uteexekutiva personalen som omfattade kronoinspektörer och kronokommissarier hade fler exekutiva befogenheter (och fick till exempel genomföra förrätt-

ningar på fältet) än den inneexekutiva som bestod av kronoassistenter och kameral personal. Den inneexekutiva personalen var kvinnodominerad medan en större andel män återfanns bland de uteexekutiva. Inom kronoinspektörsgruppen sammanföll uppdelningen av arbetsuppgifterna och deras status med handläggarnas kön. Handläggarna inom näringsindrivningen, där många män var sysselsatta, ansågs ha högre status än de som arbetade inom den kvinnodominerade privatindrivningen.

Inom kronofogdemyndigheten dominerades således de lägre befattningarna av kvinnor, även om det fanns en viss variation mellan olika befattningar. Bland teamledarna var könsfördelningen jämn, medan majoriteten bland enhetschefer och i myndighetsledningen var män. Även om könsfördelningen var jämn bland teamledarna innebar detta en övervikt av män eftersom rekryteringsunderlaget dominerades av kvinnor. Kvinnorna borde således ha varit fler än männen, såväl bland teamledarna, som i myndighetsledningen om rekryteringsprocessen varit könsneutral. Det verkar ha varit lättare för män än för kvinnor att avancera till en chefsposition. Joan Acker (2006:105) menar att klasshierarkierna i organisationer struktureras efter kön och ras. I KFM Malmö fanns det få personer med icke-svensk bakgrund, vilket i sig är anmärkningsvärt även om myndigheten på senare år har uppmärksammat detta och försökt att i samband med nyrekrytering komma tillrätta med underskottet av personer med annat etniskt ursprung. Att organisationen var strukturerad efter kön råder det inget tvivel om. Könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i organisationer benämns ofta för horisontell respektive vertikal arbetsdelning. Dessa två är nära kopplade till varandra, eftersom ”kvinnojobb” mer sällan erbjuder möjligheter till avancemang (Alvesson & Due Billing, 1999:69).

För att inte röja de intervjuades identitet har jag i presentationen av mitt empiriska material kategoriserat personalen enligt följande: den exekutiva personalen (kameral personal, kronoassistenter, kronoinspektörer och kronokommissarier) benämns *handläggare*, i de fall deras specifika befattning inte har någon betydelse för sammanhanget. *Teamledarna* utgör en särskild grupp, på grund av deras särskilda positioner och arbetsuppgifter. *Kronofogdarna* bildar ytterligare en grupp. Vid dubbla befattningar (t ex kronofogde och enhetschef) avgör sammanhanget hur de benämns. Samtliga personer i ledningsgruppen kallas för *chefer* oavsett position. Här återfinns enhetscheferna, myndighetschefen, biträdande myndighetschefen och IT-controllern. Personer från de fackliga organisationerna får representera sin yrkestillhörighet, eftersom de intervjuade fackliga representanterna är så få till antalet att de inte annars går att avidentifiera. Däremot har jag valt att ange de intervjuades kön, eftersom kvinnor och män ofta har olika erfarenheter.

Sammanfattning

Kronofogdemyndigheten i Malmö var mellan åren 1997 och 2006 en självständig myndighet men samtidigt beroende av överordnade organ inom staten. Den var

skyldig att följa de lagar och förordningar som riksdag och regering fattat beslut om. Myndigheten var också i hög grad beroende av de ekonomiska medel som anslogs för verksamheten. Därtill kom olika initiativ och krav från den överordnade myndigheten Riksskatteverket, bland annat vad gällde målsättningar och myndighetens sätt att fungera.

Genom sammanslagningar har flera små myndigheter sammanförts till större. Vid tiden för studien var exekutionsväsendet indelat i tio regionala kronofogdemyndigheter som sorterade under Riksskatteverket. Sammanslagningarna syftade, förutom till att rationalisera verksamheten och öka effektiviteten, även till att öka enhetligheten mellan de olika myndigheterna. Reformerna genomfördes med liknande motiv och med förhoppningen om att de skulle bidra till lösningar av ungefär samma problem. Också exekutionsväsendets uppdrag har förändrats. Indrivningsverksamhet har alltid varit den centrala funktionen, men under seklernas gång tillkom att myndighetens företrädare ska vara opartiska i hanteringen av skulder och ta tillvara båda sidors intressen.

Myndighetens fem olika verksamhetsområden bestod av indrivning och annan verkställighet; summarisk process; skuldsanering; att utöva tillsyn vid konkurser samt förebyggande kommunikation. Personalen delades in i inne- och uteexekutiva yrkeskategorier. Till de inneexekutiva hörde kameral personal och kronoassistenter och till de uteexekutiva kronoinspektörer och kronokommissarier. Därtill kom kronofogdar, teamledare, enhetschefer och myndighetschef. I avhandlingen sammanförs de olika kategorierna till följande: handläggare, kronofogdar, teamledare och chefer. Myndigheten var strukturerad efter kön, såväl horisontellt som vertikalt. På de lägre befattningarna återfanns mestadels kvinnor medan chefsbefattningarna dominerades av män. De kvinnor och män som befann sig på samma nivå hade i hög grad olika arbetsuppgifter.

KAPITEL 3

Organisering av och förändringar i offentlig sektor

I detta kapitel diskuteras inledningsvis byråkratibegreppet med utgångspunkt i Webers idealtyp. Det framhålls att begreppet innefattar såväl byråkratiska organiseringsprinciper som byråkratiska värden, bland vilka opartiskhet och rättssäkerhet är centrala. Vidare placeras begreppet i en samhällelig kontext. Offentlig förvaltning organiserad enligt byråkratiska principer kritiserades allt mer under slutet av 1900-talet. En konsekvens var att andra typer av organisationskoncept vann insteg i offentlig verksamhet.

Byråkratiers utformning

Offentlig förvaltning har traditionellt organiserats enligt byråkratiska principer, vilket har medfört att det ofta sätts likhetstecken mellan offentlig förvaltning och byråkrati. En byråkratisk organisering är inte förbehållen offentlig verksamhet och all offentlig verksamhet är inte heller byråkratiskt organiserad. Sociologer och andra har emellertid ägnat mycket möda åt att precisera vad som menas med en byråkratisk organisationstyp. Hit hör hur den formella strukturen är utformad, hur arbetsuppgifter fördelas och ansvarsfördelningen organiseras. Allra mest renodlat formulerades det i en byråkratisk idealtyp av den tyske sociologen Max Weber (1922/1987). Den hierarkiska strukturen som är en central del i den byråkratiska organisationen illustreras ofta med en pyramid i vilken makt och inflytande blir allt större för de anställda ju högre upp i arbetsorganisationen de befinner sig (Alvesson, 2001:32). Vid sidan om en hierarkisk struktur är regelstyrning ett centralt drag i byråkratier, varigenom såväl inomorganisatoriska förhållanden som relationen mellan organisationen och

samhällsmedborgaren regleras. Till det senare hör att myndigheter och andra organisationer inom offentlig sektor har regler för likabehandling av alla medborgare, vilket innebär ett begränsat utrymme för anställdas egna tolkningar.

Med sin idealtyp visade Weber hur en byråkratisk organisation i sin renodlade form ser ut, en gestaltning utan någon verklig motsvarighet. Han menade att den byråkratiska organisationsformen skulle komma att bli dominerande och förklarade dess framgångar med att den var tekniskt överlägsen alla andra organisationsformer. Egenskaper som precision, snabbhet, entydighet, konsekvens samt strikt underordning var väl utvecklade, förfinade och uppburna av specialiserade tjänstemän, vilket låg till grund för den byråkratiska förvaltningens framgångar (Weber, 1922/1987:72).

Weber ansåg att byråkratin var en central mekanism för att ”hantera de krav på effektivitet och transparens som ett modernt samhälle förväntar sig och i allt större omfattning är beroende av” (Styhre, 2009:50). Alltför rationaliserade organisationer skulle dock reducera människor till kuggar. I ett samhälle som bygger på ett målrationellt handlande riskerar människor därmed att förlora den existentiella grunden i sina liv. De grundsatser som låg till grund för denna typ av rationaliserade organisationer formulerade Weber i en byråkratisk idealtyp som bland annat avsåg:

(1) *fasta kompetensområden som är generellt reglerade*, dvs. att det finns formella regler för vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter (Weber, 1922/1987:58);
(2) *tjänstehierarki och instansordning*, dvs. en hierarkisk struktur där de högre tjänstemännen kontrollerar de lägre;
(3) *modern ämbetsutövning baseras på skrivna dokument:* dvs. regelstyrning;
(4) *ämbetsutövning förutsätter vanligtvis en grundlig specialutbildning*, dvs. rekryteringen av personal till de olika tjänsterna skall bygga på särskild kompetens framför exempelvis personliga egenskaper eller kontakter;
(5) *ämbetsmannens hela arbetskraft tas i anspråk, oavsett det faktum, att hans obligatoriska arbetstid i byrån kan vara strikt begränsad*, dvs. inga bisysslor är tillåtna;
(6) *ämbetsutövning baserad på generella regler*, tjänstemannen får inte fatta beslut efter eget tycke utan är tvungen att följa ett gemensamt regelverk.

Också ämbetsmannens personliga position bestäms utifrån särskilda principer: ämbetsmannen eftersträvar och uppnår också en hög social status; han utnämns till ämbetet av en överordnad instans; ämbetet innehas på livstid; han får en ekonomisk ersättning samt tryggad pension och han är inställd på att göra karriär inom organisationen från de lägre befattningarna till de högre och bättre betalda (Weber, 1922/1987:60). Genom generella regler för rekrytering, anställningsform och befordran kan nepotism motverkas samtidigt som organisationer kan anställa den bäst lämpade för en tjänst då hänsyn enbart tas till formell kompetens. I gengäld garanteras den anställde vissa förmåner, såsom heltidstjänstgöring, tryggad anställning, lön och framtida pension. Det erbjuds även avancemangsmöjligheter och med tjänsten följer en viss social status.

Dessa principer om ämbetsmannens roll gäller inte med samma självklarhet idag. En hög social status följer inte per automatik med en anställning i offentlig sektor, även om vissa befattningar kan generera en viss social status. Exempelvis tillmäts en domare ofta en hög social status till skillnad från en handläggare på Försäkringskassan. I det samtida Sverige finns det inga livstidsanställningar. Normalt gäller att tjänstemän i offentlig sektor tillsvidareanställs, men de kan sägas upp till exempel vid personalnedskärningar eller om en myndighet läggs ned. Vidare finns olika undantag från denna regel, till exempel visstidsanställningar, projektanställningar eller anställning via bemanningsföretag. Statens kaka är inte längre ”liten men säker”. En anställning som tjänsteman i offentlig förvaltning innebär inte att försörjningen fram till pensionsåldern är tryggad. Ekonomisk ersättning utgår alltid i form av lön och pensionsavsättningar. Med en högre befattning brukar normalt också följa högre lön. Löneläget i offentlig sektor är dock generellt sett lägre än i privat sektor. Offentliganställda tjänstemän har fortfarande möjligheter till avancemang utifrån formell kompetens, även om förutsättningarna för befordran håller på att förändras, vilket vi återkommer till längre fram i detta kapitel.

Den byråkratiska idealtypen med dess specifika kännetecken är en abstraktion som inte återfinns i praktiken. Istället är det en möjlighet att i empiriska studier utgå från denna renodlade form för att studera lokala förhållandena i syfte att förstå vilka uttryck idealtypen tar sig i enskilda organisationer och praktiker (Styrhe, 2009:58). För att möjliggöra byråkratibegreppets användning i empiriska studier skulle man också kunna betrakta byråkratin som en *variabel.* En organisation skulle då kunna konstateras vara mer eller mindre byråkratisk (eller inte alls byråkratisk).

Byråkratiska värden

Offentlig förvaltning har traditionellt utformats i enlighet med de byråkratiska organiseringsprinciper, som Weber identifierade. Byråkratibegreppet, som det används i offentlig förvaltning i västdemokratier (se Lundquist, 1988:7), inrymmer emellertid också en annan dimension, nämligen relationen mellan organisationen (myndigheten) och samhällsmedborgaren. Samhällsmedborgarna kan delas in i tre kategorier utifrån sina intressen: allmänintresse, särintresse respektive klientintresse (Lundquist, 1991:81). Närmare bestämt handlar det om rättssäkerheten för den enskilde (respektive för företag och andra organisationer) vid handläggningen av ärenden som berör denna och vikten av att vissa etiska regler efterlevs. Syftet är att skydda klienten och garantera en rättvis behandling, samtidigt som det ger myndighetens verksamhet legitimitet.

De etiska regler som är förknippade med rättssäkerhetsbegreppet, betecknas i denna doktorsavhandling som *byråkratiska värden,* för att understryka och tydliggöra den nära kopplingen till den byråkratiska organisationsformen (i dess renodlade form). De innebär för det första krav på *likabehandling* och *opartiskhet,* det vill säga att lika fall ska behandlas lika och att tjänstemännen inte får ta några ovidkommande hänsyn. Det andra byråkratiska värdet kan benämnas *säkerhet* och omfattar två del-

krav: dels att det på förhand är klart för klienten/samhällsmedborgaren hur en regel implementeras, dels att denna regel verkligen används. För det tredje finns det ett krav på *icke-godtycklighet* vilket innebär att regeln ska ha ett acceptabelt ändamål och att acceptabla medel ska användas för att tillgodose detta ändamål. För det fjärde krävs *förhandskännedom* om reglerna eftersom samhällsmedborgarna måste ha möjlighet att på förhand känna till reglerna, vilket är en förutsättning för deras säkerhet (se tabell 2 nedan).

Byråkratibegreppet tillämpat på offentlig förvaltning ges här en tudelad innebörd: för det första avses en särskild organiseringsprincip som i stora drag bygger på en hierarkisk struktur, regelstyrning och avgränsade arbetsuppgifter (specialisering). För det andra avser byråkratibegreppet i offentlig förvaltning ett antal byråkratiska värden som tryggar rättssäkerheten för den enskilde samhällsmedborgaren. Denna andra aspekt som endast implicit ingår i Webers idealbyråkrati, ges här en mer framskjuten position.

Tabell 2: offentlig sektors tudelade byråkratibegrepp

organiseringsprincip	avgränsade och individuella arbetsuppgifter (specialisering) hierarkisk struktur och kontroll regelstyrning formell kompetens vid rekrytering enhetlighet
byråkratiska värden	likabehandling och opartiskhet säkerhet icke-godtycklighet förhandskännedom

Det är i högsta grad relevant att beakta båda dessa aspekter vid analyser av offentlig förvaltning. I den byråkratiska modellen är verksamheten organiserad på ett sådant sätt att de byråkratiska värdena ska uppfyllas och rättssäkerheten garanteras. De byråkratiska organiseringsprinciperna och de byråkratiska värdena hänger således samman även om de har olika fokus, nämligen på de inomorganisatoriska förhållandena respektive på relationen mellan organisationen och samhällsmedborgaren. Tillsammans reglerar de, i idealfallet, tjänstemännens dagliga arbete. De byråkratiska organiseringsprinciperna bestämmer formerna för handläggarnas arbete medan de byråkratiska värdena är avgörande för ett rättssäkert handlande. När det gäller så kallade gräsrotsbyråkrater, som det alltid är fråga om vid klientrelaterat arbete och som kronofogdemyndigheten är ett typexempel på, är det emellertid till följd av arbetets karaktär svårt att helt inordna dem i en traditionell byråkratisk organisationsmodell, vilket vi snart ska återkomma till.

Kronofogdemyndigheten i Malmö har traditionellt organiserats enligt byråkratiska principer, bland annat genom individuell handläggning, rekrytering och befordran utifrån formell kompetens och en hierarkisk uppbyggnad. Dessutom har de byråkratiska värdena hållits högt i myndigheten, inte minst av kronofogdarna.

Under min studie av myndigheten kunde jag konstatera att rättssäkerheten gentemot gäldenärer och borgenärer var ständigt närvarande i det dagliga arbetet. Kronofogdemyndigheten passade därmed väl in på byråkratibegreppets samtliga kriterier men med reservation om att handläggarna var en sorts gräsrotsbyråkrater. Men denna ordning var vid tiden för min studie under förändring, då byråkratiska organiseringsprinciper åtminstone delvis höll på att ersättas av idéer som till exempel organisering av de anställda i team. Samtidigt tog diskussionerna om rättssäkerhet och om vad som var kronofogdemyndighetens viktigaste uppgift fart då ett nytt produktionsmål infördes. De byråkratiska värdena synliggjordes och de för givet tagna handlingsmönstren blev i samband med de pågående förändringarna medvetandegjorda på ett helt annat sätt än tidigare.

Byråkratiska organisationers uttryck

Den byråkratiska organisationsformen har blivit hårt ansatt såväl i den offentliga debatten som bland forskare. Få begrepp har kommit att bli lika negativt laddade som byråkratibegreppet. Den byråkratiska arbetsdelningen har kritiserats för att vara ett sätt för sociala eliter att behålla makten över produktionen. Å andra sidan har det framhållits som en förtjänst hos den byråkratiska organisationsformen att den kan motverka nepotism och godtycklighet samt genom krav på specialiserade kunskaper främja professionalism (Styhre, 2009:73). Därtill kommer att ett byråkratiserat samhälle, sett i ett historiskt perspektiv, tenderar att öka samhällets produktivitet och inte att bromsa den som det ofta har hävdats. Empiriska studier har också visat att ett antal amerikanska vårdinrättningar har blivit både mer flexibla och mer effektiva då verksamheten har gjorts mer byråkratisk, vilket strider mot den allmänna uppfattningen. Amerikansk forskning har också visat att invånarna inte är mer missnöjda med offentliga organisationer än med andra typer av organisationer. Det är svårt att överskatta byråkratins roll i det moderna samhället, då en stor majoritet av alla förvaltningar och en stor del av de privata företagen är organiserade enligt byråkratiska principer (Styhre, 2009:15).

En idealtypisk organisationsform, såsom Weber framställde den återfinns aldrig i praktiken, vilket den amerikanske sociologen Charles Perrow (1979/1986:3) anger tre skäl till. För det första är det i praktiken omöjligt att eliminera alla oönskade influenser på de anställdas beteenden i och med att människor inte lever enbart för sitt arbete utan också har andra intressen. För det andra klarar inte en byråkratisk organisationsform att hantera händelser som kräver snabba förändringar, eftersom byråkratier är utformade för hantering av stabila rutinartade uppgifter. Ett visst utrymme för flexibilitet, som möjliggör hantering av snabba förändringar, innebär därmed ett avsteg från en idealtypisk byråkratisk organisationsform. För det tredje kan människorna som ska verka i organisationen aldrig leva upp till förväntningarna på dem i och med att idealtypen för byråkratin designad efter den ”perfekta” människan.

Istället anpassas den byråkratiska formen till varje organisations förutsättningar. Den amerikanske statsvetaren Michael Lipsky (1980) visar i sin studie om *gräsrots-*

byråkrater (street level bureaucrats) - dvs. de myndighetspersoner som har en nära kontakt med sina klienter, såsom skolpersonal, vårdpersonal, polis och socialarbetare – hur de anställda måste frångå eller göra alternativa tolkningar av regelverket för att den dagliga verksamheten ska fungera. Många klienter tog endast motvilligt hjälp av gräsrotsbyråkraterna. Klienterna upplevde således att de var i underläge gentemot de tjänstemän som skulle fatta beslut som kunde komma att beröra en stor del av deras liv. Tjänstemännen hade en relativt stor handlingsfrihet i beslutsfattandet och eftersom inget fall var det andra likt var det svårt att byråkratisera utrednings- och beslutsfattandet. Formellt var gräsrotsbyråkraternas uppgift att omvandla politiska beslut till handling, en uppgift som var fylld av svårigheter och motsägelser (ibid: 14). Eftersom tjänstemännen var präglade av olika värderingar och uppfattningar efterlevdes inte alltid regeln om att alla klienter skulle behandlas på samma sätt. På grund av hög arbetsbelastning tvingades de ofta göra olika typer av prioriteringar. Ibland gjordes dessa utifrån klienternas personliga egenskaper såsom social status, kön och ålder eller utifrån hur trevlig och medgörlig klienten uppfattades och således inte enbart utifrån klienternas behov.

Det finns flera sätt att mäta produktivitet i gräsrotsbyråkratier; hur många klienter en tjänsteman kan klara av under en viss tid, hur många som återkommer för ytterligare hjälp och så vidare (ibid: 52). Kvaliteten är däremot svårare att mäta. Ett lyckat resultat beror exempelvis ofta på klientens utgångsläge och villighet att själv ändra på sin situation, vilka resurser som står till tjänstemannens förfogande och dennes personliga inställning. Inom flera gräsrotsbyråkratier är det så gott som omöjligt att tillfredsställa alla behov. Ju fler resurser som sätts in, desto större tenderar behoven att bli. Detta innebär att besluten i många fall kan bli godtyckliga. Vad en handläggare godkänner kanske en annan avslår, vilket kan bero på vilket kontor denne arbetar på och hur denne har bedömt i liknande fall. Handläggarnas handlingsfrihet är central i gräsrotsbyråkratier och samtidigt nödvändig eftersom ärendena inte kan reduceras till något som körs i ett datastyrt program. Det finns därmed en inbyggd ineffektivitet i att liknande ärenden kan resultera i olika beslut. Eftersom andra faktorer än de formella spelar in i bedömningen är det omöjligt att hålla samma standard i alla ärenden. Även om det finns regler och noga utarbetade manualer kan inte besluten automatiskt grundas på dessa, då många ärenden faller utanför det givna regelverket. De subjektiva bedömningarna är antagligen ofrånkomliga eftersom människor (tjänstemän såväl som klienter) resonerar, uppträder och agerar olika (Lipsky, 1980:59).

Gräsrotsbyråkraten kan uppfattas som ett obyråkratiskt element i den byråkratiska strukturen (Johansson, 1992/2007:52). Gräsrotsbyråkraterna, till vilka stora delar av kronofogdemyndighetens anställda kan räknas, karaktäriseras av ett relativt stort handlingsutrymme i en annars i hög grad formaliserad organisation. Inom detta handlingsutrymme ska handläggarna göra egna bedömningar i de konkreta ärendena och anpassa regelsystemet till dem. Det finns en inbyggd konflikt i rollen som gräsrotsbyråkrat, då man samtidigt ska agera både som organisationsrepresentant och människa, vilket innebär att göra en avvägning mellan byråkratiskt och personligt agerande. Gräsrotsbyråkraten har ett stort övertag gentemot den enskilde klienten på grund av sina stora kunskaper om regelverket. Denne kan vidare belöna eller straffa

klienten, till exempel genom att bevilja eller avslå sjukpenning. Det asymmetriska förhållandet mellan byråkrat och klient stärks ytterligare av att byråkraten agerar på en välkänd arena och därför känner sig säker i sin roll, vilket står i skarp kontrast till klientens upplevelse. Den andra aspekten av denna asymmetri är att klienten ofta måste avsätta tid att själv kontakta myndigheten för att få den hjälp hon/han behöver. Klienten är inte heller alltid införstådd med de regler som finns eller om sina rättigheter och skyldigheter.

Efter en diskussion om den byråkratiska idealtypen och hur denna både rymmer en organisationsmodell och ett antal värden samt en diskussion om hur byråkratier fungerar riktas blicken nu mot offentlig sektor. Den byråkratiska organisationsformen har länge tjänat som förebild i offentlig verksamhet, men sedan slutet av 1900-talet ifrågasatts allt mer och ersatts av eller kompletterats med andra organisationsformer.

Ekonomisering av offentlig sektor

Tiden efter andra världskrigets slut kännetecknades i Sverige av en gynnsam ekonomisk utveckling. Ett avbrott i tillväxten kom först under 1970-talet, som en följd av oljekriserna 1973 och 1979. Detta skulle så småningom visa sig vara startskottet till en omvandling av den offentliga förvaltningen. När Sverige, som en följd av bland annat ökad arbetslöshet, svag tillväxt och minskad export, fick allt mindre pengar till statskassan, samtidigt som inflationen ökade kraftigt riktades blicken mot de offentliga utgifterna" (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:266). Dessa ansågs alltför höga och politiker ställde sig frågan om utgifterna gick att minska.

Kritiker både till höger och vänster på den politiska skalan, menade att den offentliga sektorn hade vuxit sig alltför stor och komplex. Man menade att den offentliga sektorns omfång gjorde det allt svårare för landets medborgare att förstå och komma i kontakt med de olika verksamheterna. Detta påstods bidra till en maktförskjutning från politiker och medborgare till tjänstemännen i de offentliga verksamheterna. En framväxande byråkratikritik riktades mot den administrativa dimensionen men inte mot välfärdsstaten i sin helhet, som inte ansågs lida av någon legitimitetskris. Svenska regeringar har alltsedan 1970-talet kommit att föra en kamp mot "byråkratin" och betonat vikten av serviceaspekten (Johansson, 1992/2007:19). Statens ansträngda finanser skulle förbättras genom att minska den offentliga sektorns storlek och utforma den annorlunda.

Socialdemokraterna som hade suttit drygt fyrtio år i regeringsställning förlorade makten i valet år 1976. Då den borgerliga koalitionen ledd av centerpartisten Thorbjörn Fälldin tog över hade Sverige stora ekonomiska problem och redan i ett inledande skede ifrågasatte den nya regeringen utgifterna för den offentliga sektorn. Besparingar och rationaliseringar blev centrala mål i regeringens förvaltningspolitik. I 1976 års regeringsförklaring framhölls bland annat att "en hårdare prövning av nya

åtagande var nödvändig och att ökade ansträngningar måste göras för att effektivisera den statliga förvaltningen (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:267). Därutöver skulle varje möjlighet till besparingar tillvaratas. Genom att skära ned anslagen förmådde regeringen de olika verksamheterna att bli kostnadsmedvetna. Vidare innebar förändringarna att den offentliga sektorns olika verksamheter, som finansierades med gemensamma medel, i ökad utsträckning började fungera på allt mer marknadsmässiga villkor (Allvin, Aronsson, Hagström, Johansson & Lundberg, 2006:14).

För att uppnå besparingar och rationaliseringar lades generella sparbeting på myndigheterna, som själva fick besluta hur besparingarna skulle genomföras (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003;267). Vissa myndigheter tillämpade ”osthyvelprincipen” enligt vilken alla delar inom en verksamhet minskades lika mycket. Andra föredrog ”tårtspadeprincipen” där man istället valde att skära ned mer i en verksamhet än i de övriga. Att myndigheterna ålades att göra dessa prioriteringar möttes både av positiva och negativa reaktioner. En del menade att det var nyttigt eftersom berörda tjänstemän blev allt mer kostnadsmedvetna, medan de mer kritiskt inställda istället påtalade att myndigheter som gjorde nedskärningar och då särskilt enligt ”tårtspadeprincipen”, fattade beslut som egentligen borde prövas av regeringen och inte av myndigheternas tjänstemän.

Den 1982 tillträdande socialdemokratiska regeringen under Olof Palme fortsatte med de projekt inom offentlig sektor som den borgerliga koalitionen hade påbörjat, men ändrade fokus något. Betoningen av rationaliseringar och besparingar tonades ned medan frågor om inflytande och valfrihet fick större uppmärksamhet under 1980-talet. Regeringen ville inte uppleva samma kritik som bidragit till att den förra socialdemokratiska regeringen fått lämna ifrån sig makten. Därför inrättades civildepartementet, vars uppgift var att ansvara för den offentliga sektorns förnyelse.

Civildepartementet profilerade sig genom att betona myndigheternas serviceroll och kvaliteten i verksamheten (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:278). Den minskade betydelsen av besparingar förklarades dels med att dessa förknippades med en borgerlig politik och dels med de förbättrade statsfinanserna. En förvaltningslag som trädde i kraft 1987 innebar att myndigheter fick en serviceskyldighet gentemot medborgarna. Hit hörde bland annat ökad tillgänglighet, bättre information om myndigheten, enklare språk och ett vänligt bemötande av klienterna (Holmberg, 1988:43, Johansson, 1992/2007:19, Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:279). Efter hand ökade medborgarnas valfrihet, även om den var belagd med vissa restriktioner. Konkret innebar detta att de offentliga myndigheterna skulle erbjuda alternativ och individuella lösningar.

1990-talet inleddes med en djup lågkonjunktur (Lindvert, 2006:59). De borgerliga partierna, som under moderaten Carl Bildt återtog makten i en regeringskoalition år 1991 fortsatte utveckla förvaltningspolitiken på den av socialdemokraterna redan inslagna vägen (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:296). Förändringstakten ökade och en ”valfrihetsrevolution” påskyndades. Ökad konkurrensutsatthet av den offentliga sektorn ansågs förbättra välfärden. Regeringen drev privatiseringar längre och fortare än den socialdemokratiska regeringen hade gjort. Förutom ökad kon-

kurrens inom vissa områden av offentlig sektor, såsom kommunikationer, el, omsorg och bostadsmarknad, så meddelades 1991 att 35 statliga verk skulle bolagiseras. Regeringen hade också planer på att privatisera delar av den verksamhet som drevs i kommunal regi. Den fick stöd för sina planer av den tillsatta ekonomikommissionen som menade att vård och omsorg som producerades i monopolform och finansierades via skatter medförde höga kostnader, köer och stereotypa lösningar. Istället skulle problemen lösas genom individuell valfrihet, ökad konkurrens, tillåtande av privata producenter och en gemensam syn på vad som skulle vara det offentligas ansvar.

År 1994 tillträdde en socialdemokratisk regering under Ingvar Carlsson. Statens finanser hade återigen börjat försämras, vilket ledde till införandet av utgiftstak. Regeringen ville skapa ett bestående överskott i statskassan, bland annat genom effektivare verksamheter med hjälp av upphandlingar och marknadsmässiga lösningar (Premfors, Ehn, Haldén & Sundström, 2003:299f). Under 1990-talet betonades återigen kvaliteten i den statliga förvaltningen, bland annat avseende mötet mellan förvaltning och medborgare. De offentliga förvaltningarna skulle bli mer tillmötesgående, ha medborgarnas förtroende och bidra till goda arbets- och tillväxtförutsättningar. De skulle vidare kännetecknas av korta handläggningstider, korrekta beslut, enkla regelverk samt stor kompetens i förvaltningskunskap och etik. Medborgarna skulle dygnet runt erbjudas snabb service och kunskap om myndigheters uppdrag och organisation i den så kallade ”24-timmarsmyndigheten”, som skulle ge medborgarna snabb service och erbjuda kunskap om myndigheters uppgifter och organisation dygnet runt.

Nya värden i offentlig förvaltning

Förändringarna inom den offentliga sektorn medförde en större ekonomisk medvetenhet. Idéerna om att effektivisera den offentliga sektorn med koncept hämtade från det privata näringslivet och att bättre tillgodose medborgarnas krav på service vann successivt insteg i svensk förvaltningspolitik. Det som till en början framstod som en borgerlig nedskärningspolitik upplevdes efter hand som en okontroversiell metod för att förbättra statens finanser. Ett ekonomiskt tänkande kännetecknade båda sidors politik (Forssell, 1999:14). Idéerna om olika ”marknadsreformer” (bolagiseringar, övergång från regelstyrning till mål- och resultatstyrning, införandet av beställar- utförarorganisationer mm.) uppfattades inledningsvis som ett uttryck för ”extrem nyliberalism”, men sågs efter hand som ”naturliga och rationella organisationslösningar för effektivare produktion” (ibid.).

Till en början gick man in för att få ned utgifterna inom ramen för den befintliga verksamheten, exempelvis genom nedskärningar och rationaliseringar. Senare lades ökad vikt vid omorganisationer som skulle medföra ett kostnadseffektivt agerande, bland annat genom ökad valfrihet. Medborgarna betraktades nu allt oftare som kunder och skulle få välja mellan flera liknande verksamheter. Valfriheten skulle pressa priserna och höja verksamhetens kvalitet. Ett annat sätt att sänka kostnaderna var att

lägga ut verksamhet på entreprenad, vilket motiverades med att privata organisationer var bättre än offentliga på att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.

Trots flera regeringsskiften så tog ingen regering helt avstånd från föregångarens reformer på detta område. När en ny regering tillträdde fortsatte den där den gamla lämnade över, även om den delvis betonade andra åtgärder för att profilera sig. Under 1980-talet betonades ökad valfrihet för medborgarna och under 1990-talet privatiseringar. Efterhand blev inriktningen allt starkare på hur den offentliga sektorn skulle vara utformad. Från 1980-talet fick ekonomiska överväganden ett kraftigt ökat inflytande över utformningen av verksamheten på bekostnad av demokratiska värden (Lundquist, 1998:135). ”Ekonomismen”, kännetecknas av att den uppfattar samhällsmedborgarna som brukare istället för medborgare. Samtidigt som medborgarna i allt större utsträckning uppfattades som brukare eller konsumenter, bestod den ökade valfriheten främst i att välja mellan olika befintliga verksamheter snarare än att utöva inflytande över hur verksamheterna skulle utformas. Nära knutet till den så kallade konsumentmakten och medborgarnas ”valfrihet” var den tilltagande betoningen av myndigheter som serviceinrättningar. Det ”myndighetsaktiga” och ”byråkratiska” i myndigheterna tonades ned.

New Public Management

Idéerna som syftade till att rationalisera arbetet i offentlig sektor samlades under den i efterhand satta beteckningen New Public Management, NPM, (Sahlin-Andersson, 2000/2006:43, Almqvist, 2006:11). Reformeringen av den offentliga sektorn var inte unik för Sverige utan liknade förändringar genomfördes i ett flertal västerländska länder även om utformningen och innehållet varierade (Christensen & Lægreid, 2000/2006a:1). Till de gemensamma dragen hörde de tekniker och strategier som förvaltningarna använde för att effektivisera verksamheten. Tonvikten låg på hur förvaltningar mest effektivt kunde utföra sina uppgifter och inte på vad de skulle göra (Furusten & Lerdell, 1998:102).

Istället för att beskriva NPM som ett enhetligt och sammanhängande koncept, är det mer riktigt att uppfatta det som ett samlingsnamn för organisatoriska idéer vars gemensamma syfte är att förändra styrning och administration inom den offentliga sektorn (Sahlin-Andersson, 2000/2006:43). Det kännetecknas av uppfattningen att skillnaderna mellan privata och offentliga organisationer är obetydliga och att de därför kan styras på samma sätt. New Public Management kan dels innebära att olika delar av offentlig verksamhet privatiseras, dels att organisationsformer hämtas från det privata näringslivet, medan verksamheten även fortsättningsvis bedrivs i offentlig regi. Likaså betonas besparingar och ekonomisk effektivitet (Christensen & Lægreid, 2000/2006b:17). Att fokus riktas mot ekonomiska värden, gör reformer i linje med NPM-idéer endimensionella eftersom det saknas en analys av de demokratiska värdena (Agevall, 2005:9). NPM-reformer har genomförts i flera länder, men eftersom man tryckt olika mycket på privatisering respektive organisatoriska förändringar och anpassningar av befintlig verksamhet har utfallet varierat.

Förespråkare för NPM tonar ned eller avfärdar skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet som stereotyper. Istället lyfts egenskaper som organisationers storlek, uppgifter och teknologi fram som viktigare än sektorstillhörighet. Kritikerna framhåller omvänt att en alltför ensidig fokus på den ekonomiska effektiviteten undergräver offentliga organisationers särskilda kännetecken. De hävdar också att även om en marknadsanpassning av den offentliga sektorn leder till en högre kostnadseffektivitet så riskerar det att ske på bekostnad av verksamhetens kvalitet (Almqvist, 2006:40). Man menar att reformerna har genomförts alltför snabbt och kritiskt och att det saknas en systematisk uppföljning av reformarbetet (Sahlin-Andersson, 2006:51). Det har även hävdats att marknadsreformer som syftar till att öka effektiviteten i praktiken kan medföra en minskad effektivitet (Forssell & Ivarsson Westerberg, 2000:21).

Nya organisationskoncept för offentlig sektor

Ekonomiseringen av offentlig sektor ökade efterfrågan på nya organisationskoncept. Etablerade sätt att organisera verksamheten ansågs inte längre effektiva. Nu skulle den organiseras på ett nytt och bättre sätt:

> När det gäller den offentliga sektorn, och i synnerhet vård- och omsorgsinrättningar och sjukhus, talas det nu om att organisationen skall förflyttas från sin position som omodern, byråkratisk, slösaktig, för att inte säga mossig, till en position som hänger med, är modern, slimmad, flexibel och framtidsanpassad (Lindgren, 1999:22).

Inför en omorganisering av Banverket i början av 2000-talet framhöll verkets chefer att effektivitet representerade något som var bättre och tillika ”snabbare, skickligare och billigare” (Huzell, 2005:84). Byråkratiska principer ifrågasattes och betoningen lades allt oftare på kostnadseffektivitet, exempelvis genom att lägga verksamheten på entreprenad, att skilja kärnverksamhet och stödfunktioner åt samt att införa målstyrning. Denna så kallade marknadsorientering kan, enligt statsvetaren Stig Montin delas in i inre och yttre marknadsorientering (Montin, 1990:20). Den förra står för olika typer av organisationsförändringar inspirerade av affärsmässiga organiserings- och styrprinciper medan den senare avser privatisering eller samarbete med privata organisationer. Ekonomerna Anders Forssell och David Jansson (2000:33) gör en liknande uppdelning men lägger till ytterligare en dimension genom att dela in ”företagisering” i tre kategorier: (1) utläggning av verksamheter genom entreprenad, avknoppning, bolagisering och privatisering; (2) interna organisationsförändringar genom ekonomistyrning, internprissättning, resultatenheter, beställar – utförarorganisationer samt mål- och resultatstyrning och (3) förändringar gentemot avnämarna såsom ökad och differentierad användning av avgifter samt kundvalssystem.

De reformer som genomfördes i effektiviseringssyfte spände över hela den offentliga sektorn, men det är inte givet att de främjade ett kostnadseffektivt arbetssätt eller bidrog till att rationalisera verksamheten. En invändning som framkom i vårdsektorn var att det kunde vara svårt att sätta pris på vården, då många olika faktorer (diagnos, behandling etc.) spelar in (Lindkvist & Cederholm, 2002:159). Dessutom kunde kostnadsbesparingar inom vården bidra till kvalitetssänkningar som var svåra att upptäcka för den centrala administrationen eftersom det ibland snarare var fråga om ”kreativ redovisning” än ökad effektivitet.

Nya organiseringsprinciper

Under 1990-talet blev den framväxande mål- och resultatstyrningen obligatorisk i svensk statsförvaltning (Modell, 2006:47). Målstyrningen inbegriper flera steg, där de organisatoriska eller övergripande målen utgör en ram för de mer konkreta mål som används i målstyrningen. Utföraren (myndigheten/organisationen) ska själv finna rätt medel för att uppnå målen som sedan ska följas upp regelbundet (Rombach, 1991:19). Ett problem med att använda denna styrmetod i offentlig sektor är svårigheterna med att bryta ned övergripande politiska mål till mätbara mål (Modell, 2006:50). Även om produktionsmålen är mätbara, kan de orsaka bekymmer eftersom det inte är självklart att mätbara mål samtidigt är relevanta. Exempelvis mättes antalet läkarbesök inom sjukvården, men det fanns ingen uppfattning om det var bättre med fler eller färre besök (Rombach, 1991:27).

Det är också svårt att mäta effektivitet på grund av målens abstrakta karaktär, till exempel sjukvårdens ”Hälsa åt alla” (Ragneklint, 2004:31), eller, som i Kronofogdemyndighetens fall ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” (Skatteverket, 2004). En annan försvårande omständighet är att effekten av en insats kan visa sig långt senare (Ragneklint, 2002:46). Exempelvis kan beslutet för en kronoinspektör att inte åka på en förrättning i det korta perspektivet vara energisparande genom att tiden utnyttjas till andra arbetsuppgifter. Samtidigt kan det i ett längre perspektiv medföra att den ”avskräckande” effekt av att få fogden på besök avtar och att människor därför lättare sätter sig i skuld. På sikt kan därför valet att inte göra en förrättning öka myndighetens arbetsbelastning. Det förväntade sambandet mellan organisatoriska reformer och effektivitet är således inte oproblematiskt och en sådan koppling kan inte tas för given.

Förändringarna har medfört att effektivitet alltmer kom att tolkas ur ett ekonomiskt eller tekniskt perspektiv. Det har skett en begreppsförskjutning från att tidigare främst ha avsett i vilken grad målen uppnås (dvs. måleffektivitet) till de resurser som krävs för att uppfylla målen (Forssell & Jansson, 2000:83). Ofta likställs ökad effektivitet med minskade kostnader för att utföra arbetsuppgifterna, varvid utrymmet för humanistiska värden krymper (Ragneklint, 2004:38). Samtidigt som en organisation kan verka effektiv, kan de anställdas sociala situation förvärras, till exempel i form av minskad tid med familjen. Det kan därför vara befogat att resa frågan vad som menas med effektivitet och vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en

reform ska ha resulterat i högre effektivitet. Därutöver är det rimligt att fundera över om en uppnådd effektivitet i ett avseende som samtidigt medför negativa effekter i ett annat, verkligen kan anses vara effektivitet.

Förändringar av offentlig verksamhet för att göra den mer kostnadseffektiv kan medföra att nya värderingar förs in i organisationen (Blom, 1998, 2006). I en socialförvaltning infördes en beställar – utförarmodell. Förut hade man på politikernas uppdrag först utrett ärendena och sedan vidtagit nödvändiga åtgärder inom den samlade förvaltningen. I den nya modellen stod socialförvaltningen för utredningen och gjorde en behovsöversyn men köpte in utförartjänsterna. Utöver ökad effektivitet ansågs reformen förbättra servicen till medborgarna, öka kontakterna mellan politiker och medborgare, öka demokratin, minska byråkratin och förmå de anställda att ta ett ökat resultatansvar. Dessa motiv skulle övertyga skeptikerna. Dessa avfärdades dock som plattityder av Björn Blom, docent i socialt arbete (Blom, 2006:185). Organisationsförändringen bidrog till ett stegvist ökat ekonomiskt tänkande hos socialarbetarna i utförarenheterna, vilket medförde att nya värden institutionaliserades efter hand. Ekonomiska intressen rankades högre än sociala; exempelvis valdes den billigaste behandlingen utan analys av vilken som var lämpligast för den enskilde klienten. Så småningom kom även förvaltningens klienter att uppfatta sig själva som levande produkter.

Det har hävdats att det inte främst är behoven som styr organisationsförändringar utan istället de organisatoriska idéer som för tillfället är på modet (Löfström, 2003). Hur idéer tolkas och används kan variera mellan olika nivåer, vilket innebär att en idé kan ta sig varierande uttryck i en och samma organisation och även integreras i olika grad. Några tänkbara möjligheter är att (1) nya och gamla vanor integreras i sin helhet; (2) en selektiv integrering sker mellan delar av de nya och de gamla vanorna, alternativt (3) en så kallad refusering inträffar, vilket innebär att nya och gamla vanor överhuvudtaget inte integreras.

Reformer kan också medföra helt andra konsekvenser än vad som ursprungligen var avsikten (Ivarsson Westerberg, 2004). Exempelvis var avsikten med nedskärningar av den civilanställda personalen inom polisväsendet att frigöra resurser till det egentliga polisarbetet. De administrativa uppgifterna försvann dock inte med den uppsagda personalen, utan belastade istället poliserna i allt högre grad. Konsekvensen blev en ”amatörisering av administrationen”, dvs. att personer med bristande administrativ kompetens fick utföra sådana uppgifter.

En förskjutning i uppfattningen om myndigheters centrala värden har medfört att ekonomisk effektivitet fått ett allt större utrymme i offentlig verksamhet på bekostnad av byråkratiska organiseringsprinciper, vilket bland annat påverkat befordringen och rekryteringen av chefer (Agevall, 2005:24). I Webers idealtypiska byråkrati rekryteras och befordras chefer efter formell kompetens. Om tillsättningen av chefer i offentlig sektor tidigare utmärktes av betoning på professionalism och formell kompetens har uppfattningarna om att det är en ”manager” som ska leda organisationen och att ledaregenskaper är viktigare än profession växt sig allt starkare. Möjligen kan man säga att chefskapet håller på att utvecklas till en egen profession.

Det förefaller ha varit fråga om ett paradigmskifte där reformatörerna tog avstånd från byråkratiska organiseringsprinciper och istället förespråkade att en organisations styrning borde baseras på dess vision, strategi och målformulering (Almqvist, 2006:18). Den traditionella byråkratins inriktning på juridik, standardisering och likabehandling där jurister fungerade som nyckelprofession tonades ned. Ekonomi och effektivitet betonades allt mer, varvid ekonomen framträdde som den nya nyckelprofessionen (Forssell, 1999:7). Denna omorientering avspeglade den minskade vikt som lades vid byråkratiska och demokratiska principer till förmån för ekonomiska värden.

Team som organisationsform

Team som organisationsform utvecklades först inom den privata sektorn under 1990-talets början och spreds sedan till offentlig sektor. Team används i olika sammanhang och kan vara uppbyggda på olika sätt. En hel organisation kan domineras av team, men de kan också förekomma i begränsad omfattning och för en viss typ av uppgifter (Morgan, 1999:63). Organisationsformen har utvecklats i flera branscher, både inom industrin och tjänstesektorn, såväl den privata som den offentliga, och bland anställda med olika typer av utbildningar. Ett team kan vara uppbyggt av personer som har olika kompetens, exempelvis inom sjukvården (Waskett, 1996:1) eller bland anställda med samma eller snarlik kompetens (Procter & Currie, 2002:308). I en del organisationer fungerar de som permanenta arbetsgrupper, medan de i andra kan vara tidsbegränsade då de bildats för en speciell uppgift. När denna är genomförd upplöses teamet och dess medlemmar bildar nya arbetsgrupper med andra människor (Sennett, 1999/2003:35).

Teamens förespråkare framhåller ofta att de medför positiva effekter för de anställda i form av inflytande, ökad gemenskap och minskad stress. I managementlitteraturen framhålls även att team kan spela en viktig roll för att anpassa verksamheten till nya förutsättningar, till exempel ökad konkurrens, ökade kundkrav, snabb förändringstakt och i samband med informationsteknologins intåg (se t ex Lind & Skärvad, 1997:32). Det förekommer att teammodellen motiveras med bättre arbetsmiljö och större inflytande för de anställda, men det vanligaste syftet inom privat sektor är att höja avkastningen (Lind & Skärvad, 1997) respektive att inom offentlig sektor anpassa verksamheten till lägre ekonomiska anslag (t ex Lindgren, 1999:30).

Anledningen till att det inte existerar någon vedertagen definition av teambegreppet kan vara att det används inom en rad olika branscher och verksamhetsområden (Harley, 2001:728). Ofta anges samarbetet mellan de anställda för att lösa en viss uppgift och uppnå ett specifikt mål som ett centralt kännetecken. Det är då fråga om en gemensam ansträngning för att lösa en viss uppgift och uppnå ett gemensamt definierat mål. Teamarbete kan också innebära att de anställda roterar mellan ett antal olika arbetsuppgifter inom ett geografiskt avgränsat område (Marchington,

2000:63). I detta fall föredras generalistkunskaper framför specialkunskaper, så att alla ska kunna utföra samtliga arbetsuppgifter. Då kan arbetsgivaren använda personalen på det ställe denne finner lämpligt och omplacera de anställda på ett för organisationen gynnsamt sätt.

Ett syfte med team kan således vara att uppnå ökad flexibilitet genom att alla anställda har kompetens att hjälpa varandra och snabbt kan ställa om för en ny arbetsuppgift. Trots att det är de gemensamma ansträngningarna och det gemensamma resultatet som räknas går lönesättningen i motsatt riktning och blir allt mer individanpassad. Tidigare baserades lön ofta på en lönetrappa, men sätts numera oftast utifrån arbetsgivarens bedömning av den anställdes individuella prestation. Forskningen kring belöning i förhållande till team är begränsad, men en lönesättning som baseras på individuell prestation anses motverka teamarbete. En studie av bilindustrin visar att en individbaserad lön bidrog till att arbetarna stannade vid en viss maskin för att maximera förtjänsten, vilket förhindrade en ökad funktionell flexibilitet (Procter & Mueller, 2000:15), dvs. att alla anställda i ett team har tillräcklig kompetens att utföra alla arbetsuppgifter (jämför Grönlund, 2004:28, Karlsson & Eriksson, 2000:19). En sådan fördelning av arbetsuppgifter kräver istället ett belöningssystem som bygger på teamets kollektiva prestation, vilket skulle kunna leda till en större identifikation med teamet (McHugh & Bennett, 1999:90).

Konsekvenser av att organisera de anställda i team

Sociologen Gerd Lindgren har analyserat hur personalen på en kirurgisk klinik påverkades när de organiserades i team i samband med nedskärningar som kombinerades med införandet av marknadsorienterade organisationsprinciper, under 1990-talet (Lindgren, 1999, 2001). Tidigare hade verksamheten varit anslagsstyrd och de olika avdelningarna fick äska anslag och förväntades hålla sig inom budgetramarna. Detta system förändrades och de olika enheterna (avdelningarna) fick istället betalt i efterhand och efter prestation. Därtill infördes en beställar – utförarorganisation där landsting och enhet gemensamt beslöt vilka uppgifter som skulle utföras och till vilka kostnader.

Teamen i den nya organisationsstrukturen bestod av en undersköterska och en sjuksköterska, som var knutna till en läkares patienter. Omorganisationen medförde att det tidigare kollektivet av undersköterskor splittrades upp och att dessa inte längre hade någon att dela gemensamma erfarenheter med. Dessutom ökade undersköterskornas arbetsbelastning, då de ofta ensamma tvingades utföra arbetsuppgifter som de tidigare varit två om, eftersom sjuksköterskan parallellt med de vårdande arbetsuppgifterna skulle föra journal. Arbetsdelningen och hierarkin mellan sjuksköterskor och undersköterskor fortlevde i den nya organisationen. Undersköterskorna upplevde sig som förlorare till skillnad från sjuksköterskorna som fick en ökad gene-

ralistkompetens och ett ökat ansvar. En sjuksköterska kunde ersätta en undersköterska, medan det omvända inte var möjligt (Lindgren, 2001:43).

Det kollektiv[8] som undersköterskorna hade tillhört var upplöst utan att de fått någon ny hemvist. Lindgren drar en parallell till Asplunds tolkning av Hawthornestudierna (se Asplund, 1987/1992:208) och menar att det är möjligt att få människor att arbeta obegränsat genom att vädja till deras sociala responsivitet (Lindgren, 2001:229f). Sedan undersköterskornas tidigare grupptillhörighet med de andra ”flickorna” slagits sönder saknade de nu både referensramar för det dagliga arbetet och ett kollektiv att finna stöd i och att sätta gränser tillsammans med. Undersköterskornas upplevelser av ökat ensamarbete och minskad gemenskap går på tvärs med det som sägs vara syftet med team. Däremot levde organisationen upp till förväntningarna om att skapa en mer effektiv organisation, bland annat genom undersköterskornas ansträngningar för att ensamma klara det som de tidigare varit två om.

En organisation med begränsningar

Det är inte enbart organisationer inom den svenska offentliga sektorn som influerats av teamorganisering. Också det brittiska skatteverket, Inland Revenue förändrade arbetsorganisationen och införde team (Procter & Currie, 2002). Studien om Inland Revenue är intressant med anledning av verksamhetens likheter med KFM Malmö, som vid tiden för min studie tillhörde det svenska Riksskatteverket och också påverkats av idéer om organisering i team.

I mitten av 1990-talet togs en chefsnivå bort för att arbetsorganisationen i det brittiska skatteverket skulle bli mindre hierarkisk. Istället infördes så kallade ”front-line managers”, FLM, dvs. första linjens chefer. FLM indikerade en förändring i ledarskapet från ”cop” till ”coach”, vilket kom att få betydelse för de framtida teamledarna. Första linjens chef skulle inte ge order åt sina underställda utan tillsammans med teamet diskutera dess arbetsuppgifter, få till stånd gemensamma överenskommelser och hålla teammöten. I samband med att ett stort antal skattebetalare ålades att göra självdeklarationer från årsskiftet 1997/98 ansågs teamorganisationen som oumbärlig till följd av den ökade arbetsbelastningen. Den individuella arbetsdelningen ersattes med en gemensam pott. Teamets storlek bidrog till att handläggarna kände att deras arbetsinsatser var betydelsefulla. Med ett gemensamt mål och gemensamt ansvar för fördelningen av arbetsuppgifterna kände de samhörighet med teamet. Däremot utvecklades inte de anställdas kunskaper i någon större utsträckning och individernas arbetsuppgifter förblev desamma.

Uppfattningen om att ansvaret för arbetsuppgifterna var individuellt fortlevde. Exempelvis talade de anställda i termer av att ”hjälpa sina kollegor”, trots att det inte längre fanns ”dina” eller ”mina” arbetsuppgifter, utan enbart ”våra”. Förändringar i fördelningen av arbetsuppgifter möttes därför av protester. Motståndet motiverades med medborgarnas bästa: det var en fördel för skattebetalarna att ha en särskild kon-

8 I kollektivet som utgjordes av ”flickor” ingick undersköterskor och biträden (Lindgren, 1992/1998:18).

takt att vända sig till på myndigheten. Men en individuell arbetsdelning hade också nackdelar: högen av arbetsuppgifter växte sig stor under semestern, vilket fick handläggare att önska sig ytterligare en semesterperiod efter att de utfört uppgifterna som staplats på hög under deras frånvaro. Vissa menade att det individuella lönesystemet var oförenligt med teamorganisationen och det gemensamma ansvaret för arbetet, medan andra ansåg att löneökningen i relation till prestationen var så liten att den inte hade någon reell betydelse. Ett förslag om att införa ett teambaserat system för löneförhöjningar vann inget gehör hos de anställda, som visade ett stort motstånd mot att deras egen lön skulle vara beroende av andras insatser.

Teamorganisationen fick ett begränsat genomslag, men uppskattades trots det av de anställda. Mycket förblev oförändrat i myndigheten, såsom att handläggarnas arbetsuppgifter var desamma, den individuella lönesättningen bestod och handläggarna var fortsatt motvilliga till att ta ansvar för kollegornas arbete. Dock bidrog teamorganiseringen till att arbetsuppgifterna fördelades på ett nytt sätt och att individernas identiteter stärktes med det gemensamma målet som fanns för respektive team. Dessa åtgärder visade sig vara tillräckliga för att möta kravet på effektivitet i syfte att kunna hantera den ökade arbetsbelastningen (Procter & Currie, 2002:318).

Diskussion

Kritiken av den offentliga sektorn som ineffektiv och alltför byråkratisk medförde under 1980- och 1990-talet ett stort antal organisationsförändringar i offentliga verksamheter. Genom att ersätta byråkratiska organiseringsprinciper med från näringslivet inspirerade organisationskoncept ville man effektivisera den offentliga sektorn. Svenska organisations- och arbetslivsforskare har visat att omställningar genomfördes på en rad olika områden: nytt ledarskap, nya sätt att organisera de anställda, införandet av målstyrning och beställar- utförarorganisationer för att nämna några. Samtidigt som dessa med ekonomiska argument motiverade styrformer infördes – har det hävdats – fick demokratiska värden allt mer stå tillbaka.

Organisatoriska idéer präglade av olika typer av affärsmässiga lösningar fick alltså ett stort genomslag i offentlig verksamhet. Däremot finns det inget som talar för byråkratins ”död” eller för att den blev utkonkurrerad av andra organisationsformer. Det är snarare så att byråkratins ställning kan stärkas i heterogena samhällen (Olsen, 2005:17), vilket EU är ett exempel på. Marknadsreformer och nätverksbyggande utesluter inte en byråkratisk organisationsform. Mångfalden kräver fler, inte färre regler för att hantera motstridiga krav och intressen (Olsen, 2005:14). Dessutom fungerar byråkratin som väktare för demokratiska principer (Olsen, 2005:17). Dessa argument innebär inte att byråkratin är en patentlösning som passar alla typer av organisationer utan:

> Bureaucratic organization is part of a repertoire of overlapping, supplementary, and competing forms coexisting in contemporary democracies, and so are market organization and network organization (Olsen, 2005:18).

En återupptäckt av Webers byråkratibegrepp kan, enligt Olsen vidga vår förståelse för offentlig administration. Men att som Weber i allt för hög grad betona organisationers formella struktur är inte särskilt fruktbart. Mer berikande är det då att förstå byråkratibegreppet som en institution och inte som ett instrument. Detta sker i empiriska studier när forskare sätter in byråkratibegreppet i en samhällelig och tidsmässig kontext och tar hänsyn till det politiska och normativa sammanhanget som byråkratin ingår i (Olsen, 2005:19).

KAPITEL 4

Aspekter på organisatorisk förändring

Att tolka organisatoriska förändringar

Det finns, enligt statsvetaren Peters (1992), tre dominerade sätt att förstå organisatoriska förändringar: den ”ändamålsenliga” (målmedvetna) modellen; en modell som betonar beroendet av den omgivande miljön och slutligen den nyinstitutionella modellen, som han själv förespråkar.

Det *ändamålsenliga* perspektivet utgår från att antagandet om att organisationsförändringar genomförs när man har identifierat någon form av brist eller tillkortakommande i organisationen. Initiativ till reformer och förändringar antas komma från organisationen själv.

Organisationsförändringar kan också ses ha sitt ursprung i den *omgivande miljön*. Man utgår i detta perspektiv från att organisationer är mottagliga för och låter sig påverkas av omgivningens budskap och har väldigt liten egen handlingskraft. Enligt Peters används det här synsättet för att förmedla idéer om att organisationer i den offentliga sektorn influeras av sociala, tekniska eller ekonomiska innovationer i omgivningen.

Den *nyinstitutionella modellen*, slutligen, betonar att organisationer präglas av gemensamma värderingar, normer och regler. Organisationsförändringar kräver därför förändrade värderingar, regler och strukturer. Det gör att utfallet av förändringar långtifrån alltid är förutsägbart och att också oavsiktliga konsekvenser kan följa. Det nyinstitutionella perspektivet förutsätter således inte att reformer är enkla att genomföra, utan framhåller tvärtom att det i institutionaliserade organisationer utvecklas rutiner som motverkar förändringsförsök. En nyinstitutionell analys tillhandahåller en mångfacetterad bild av organisatoriska förändringar och betonar existensen av varierande uppfattningar och inneboende konflikter i en organisation. Detta gör det inte mindre svårt att förutse konsekvenserna av förändringar. Nyinstitutionell teoribildning bidrar till att ge en helhetsbild av organisationsförändringar, i vilket hänsyn tas både till organisationens struktur och till dess relationer till omgivningen.

Nyinstitutionell teori kombineras inom svensk forskning ofta med idéer från andra teoretiska perspektiv, ett så kallat eklektiskt förhållningssätt (Johansson, 2009:13). Även i föreliggande studie finns ambitionen att föra samman olika angreppssätt för att analysera organisationsförändringarna inom kronofogdemyndigheten.

I detta kapitel diskuteras inledningsvis idéers spridning och hur de anpassas till organisationers specifika förutsättningar. En intressant fråga är varifrån inspiration till organisationsförändringar hämtas. Vidare behandlas organisationsbegreppet, olika institutionaliserade organisationsformer samt institutionaliserings- och avinstitutionaliseringsprocesser. Genom att analysera institutionaliseringsprocesser kan förståelse skapas för hur organisationer förändras och inte minst varför de förändras så långsamt. Därefter diskuteras vad som kännetecknar den informella arbetsorganisationen. Den berör vad som faktiskt händer i en organisation, dvs. hur de anställda agerar och hanterar olika situationer och varför de inte alltid agerar utifrån formella regler. Inte minst i gräsrotsbyråkratier förhåller det sig på detta sätt. Slutligen ges en presentation av vilka styr- och kontrollfunktioner som står till arbetsgivarens förfogande.

Idéers spridning

Som tidigare framgått förekom omfattande omorganisationer inom offentlig sektor under 1900-talets sista decennier. En framträdande aspekt var att byråkratiska organiseringsformer hade tappat i legitimitet och därför skulle ersättas med andra för att återskapa förtroendet för den offentliga förvaltningen. Olika typer av affärsmässiga lösningar fick stort genomslag och kom efter hand att uppfattas som de mest ”naturliga” och ”rationella” sätten att organisera offentlig verksamhet. Idéer sprids dock sällan oförändrade eller i sin helhet utan anpassas till varje organisations specifika förutsättningar (Sahlin-Andersson, 1996:82).

Organisatoriska fält

Organisatoriska fält samlar ett antal organisationer med liknande verksamheter, resurser och kunder/klienter (DiMaggio & Powell, 1983:148). I tidiga institutionella teorier om organisatoriska fält betonas att idéer inom ett fält reflekteras på de enskilda organisationerna inom detta. De amerikanska forskarna DiMaggio & Powell (1983:150) urskiljde tre olika homogeniseringsprinciper inom den så kallade institutionella isomorfismen, dvs. processer som medför ökad likformighet – tvingande, mimetisk (härmande) och normativ – utifrån vilka de utvecklade sina idéer om att organisationer tenderar att bli allt mer lika varandra. Enligt detta synsätt framstår organisationer som passiva och oförmögna till handling, genom att oreflekterat anamma olika utifrån kommande organisatoriska idéer. Dessa uppfattningar om att idéer

sprids oförändrade, har kritiserats för att betrakta spridningen som en nästan självgående process och för att överdriva likformigheten inom de organisatoriska fälten (Johansson, 2002:104). Idéer sprids visserligen mellan organisationer, men de slår inte rot oförändrade och kan därför inte förklaras med diffusionsteori av det slag som DiMaggio & Powell framhöll under 1980-talets början. Det är knappast fruktbart att se den enskilda organisationen som en ren avspegling av sitt organisatoriska fält, men det betyder å andra sidan inte att sådana fält är betydelselösa för idéers spridning. Organisationer påverkas av idéer som finns i omgivande organisationer och på fältet som de tillhör, men idéerna justeras eller ”översätts” alltid då de etableras i en organisation, vilket skandinaviska i motsats till amerikanska nyinstitutionalister brukar framhålla (Sahlin-Andersson, 2000/2006:55).

Exempelvis kan organisationer som bedriver liknade verksamheter räknas till samma organisatoriska fält, såsom sjukhus och andra vårdinrättningar. Till ett organisatoriskt fält kan höra verksamheter som bedrivs såväl i offentlig som privat regi. Men de vårdinrättningar som bedrivs i privat regi kan också ingå i ett annat organisatoriskt fält, där själva företagsformen framhålls som viktigare än vilken verksamhet som bedrivs. Detta gör gränserna mellan fälten flytande.

Vid tiden för föreliggande studie bestod KFM Malmös organisatoriska fält framför allt av landets övriga kronofogdemyndigheter och Riksskatteverket som var ”chefsmyndighet” för exekutionsväsendet. I avsnittet om exekutionsväsendets historia visades att kronofogdemyndighetens organisatoriska fält har förändrats med tiden. Tidigare var exekutionsväsendet nära knutet, förutom till skattemyndigheterna, även till polis- och domstolsväsendet. Upplösningen av bandet till skatteväsendet skedde först vid årsskiftet 2007/2008, då den 2006 bildade så kallade enmyndigheten Kronofogden skildes från Skatteverket (det tidigare RSV).

Idéspridning kan ske både inom och mellan organisatoriska fält. Exempelvis utvecklades idéerna om målstyrning på ett företagsbetonat fält och spreds sedan till olika organisatoriska fält inom offentlig sektor. Ett annat exempel är teamorganisering, som utvecklades inom tillverkningsindustrin, främst i bilindustrin och som senare anammandes i andra branscher i det privata näringslivet, till exempel servicesektorn (Procter & Mueller, 2000:7). Senare spreds teamarbete även till sjukvården och så småningom till andra delar av offentlig sektor.

Översättning av idéer

Istället för uppfattningen om att idéer kopieras för att tillämpas oförändrade i enlighet med diffusionsteorin, har svenska forskare med ett nyinstitutionellt perspektiv fokuserat på organisationers olikheter och framhållit att idéerna *översätts* för att passa de lokala förutsättningarna (jämför Latour, 1986:267). Översättning kan ske genom *redigering*, vilket innebär att ett begrepp eller en företeelse anpassas till och ges olika innehåll och betydelser i det sammanhang som det uppträder i (Sahlin-Andersson, 1996:82, 1998:174). Idéer brukar dock inte översättas inte i sin helhet. Exempelvis används endast delar av ett reformprogram eller så sker andra former av

anpassning till lokala förhållanden. Samma idé kan därmed tolkas på olika sätt och ibland till och med användas på olika sätt i olika sammanhang inom en och samma organisation. Idéer redigeras inte enbart då de först uppträder i och anammas av en organisation utan tolkningar görs också efter hand och i olika situationer. Av föregående kapitel framgick att teamkonceptet anpassades och tolkades väldigt olika i olika organisationer.

Organisering och institutionalisering

Alla typer av organisationer kännetecknas av vissa karaktäristiska drag: formell tillhörighet, kollektiva resurser och utbytbara individer (Ahrne & Papakostas, 2002:15). *Formell tillhörighet* avser organisationens medlemmar, i kronofogdemyndigheten avses de anställda. Det finns en formell relation genom invididen lovar att återkomma till arbetet varje dag, samtidigt som organisationen välkomnar den anställde. Anställningsavtalet reglerar villkoren för den formella tillhörigheten, om dessa bryts, kan individen stängas ute.

De *kollektiva resurserna* kan delas in i tre kategorier: materiella resurser (t ex datorer), individerna som tillhör organisationen (t ex som anställda) och symboliska resurser (t ex en logotyp). Om individer utanför en organisation är beroende av dess kollektiva resurser fungerar dessa som maktmedel och de kan då användas för att styra människors handlingar. Effektivast fungerar de kollektiva resurserna som maktmedel i de fall då det är tillräckligt att hota med dem utan att behöva verkställa hotet (Ahrne & Papakostas, 2002:21). Exempelvis fungerar hotet om att kronofogdemyndighetens anställda kan utmäta lön eller andra tillgångar ofta som ett sätt att förmå den skuldsatte att själv betala sin skuld.

Det tredje kännetecknet på en organisation – att de enskilda *individerna är utbytbara*, innebär att organisationen fortlever även om individerna byts ut. Utbytbarheten innebär att ingen individ är oersättlig, även om det kan finnas juridiska hinder[9] att utestänga en medlem. När en ny medlem tillkommer sker en inskolning inte bara vad gäller arbetsuppgifterna och sättet att arbeta på, utan också i att fungera i den organisationsspecifika miljön och i de befintliga formella och informella strukturerna. På så sätt reproduceras organisationen genom dess medlemmar. Utbyte av individer kan också medföra att nya värderingar förs in i organisationen. Exempelvis lyfts allt oftare frågan om utländsk bakgrund upp som en potentiell merit i urvalsprocessen, vilket motiveras med att andra erfarenheter kan öka såväl effektiviteten som trovärdigheten. Detsamma gäller debatten om fler kvinnor i bolagsstyrelser. Ofta framhålls också att en rekrytering av en ny chef eller vd kan påverka en organisations inriktning.

9 Lagen om anställningsskydd (LAS) är exempel på ett sådant hinder som förbjuder en organisation att på osakliga grunder säga upp en anställd.

Institutionaliserade organisationsformer

Formell tillhörighet, kollektiva resurser och utbytbara individer är således gemensamma drag för alla organisationer. Dessutom har varje organisation också specifika egenskaper som är knutna till dess särskilda *institutionaliserade* organisationsform. Brunsson skiljer mellan tre idealtyper av organisationsformer: den politiska organisationen, företaget och föreningen (Brunsson, 1991/1998:255). Dessa anger inte enbart vad en organisation är, vilka aktörer den innehåller och vilka intressen de har, utan även hur dess omgivning ser ut. Politiska organisationer – exempelvis kommuner och statliga myndigheter – karaktäriseras traditionellt av demokrati, rättvisa, anständighet och legitimeras genom medborgarna, medan företaget befinner sig i en konkurrenssituation och där makten är koncentrerad till ett fåtal nyckelaktörer. Istället för att enbart präglas av en institutionaliserad organisationsform åt gången, kan organisationer, enligt Brunsson, samtidigt låta sig influeras av flera idealtyper, varvid proportionerna i den ”institutionella blandningen” i en enskild organisation förändras över tid. Organisationer kan genomgå tre typer av omvandlingsprocesser: politisering, företagisering respektive föreningisering (Johansson, 2002:95).

Politiseringsprocessen innebär att ett företag söker legitimitet i sin omgivning, som utgörs av medborgare, genom att visa att det har värderingar som karaktäriseras av rättvisa, anständighet, rationalitet osv. Företagisering innebär att offentliga organisationer lånar egenskaper från företaget och föreningiseringen att företag efterliknar föreningar genom att försöka locka kunderna att bli medlemmar och därmed också mer lojala, exempelvis genom kundkort (Brunsson, 1991/1998:269). Enskilda organisationers möjligheter att låna och kombinera idéer från olika institutioner på detta sätt visar enligt Brunsson på institutioners svaghet (Brunsson, 1991/1998:274).

I resonemanget om olika organisationsformer och institutionella blandningar framhålls organisationers förmåga att förändras och att hämta influenser från andra organisationstyper. De har med andra ord ett eget handlingsutrymme. Många svenska kommuner inspirerades av företagslika organisationsformer för att bli mer effektiva. Som exempel kan nämnas införande av resultatkrav och konkurrens mellan olika enheter samt skapandet av en intern marknad (Forssell, 2002:25). Den politiska organisationen blandas med företaget som organisationsform i till exempel kommunala bolag.

Institutionalisering och avinstitutionalisering av idéer

Även om institutioner är beständiga till sin karaktär, innebär det inte att de är oföränderliga eller att alla idéer eller principer för organisering är lika institutionaliserade. Tolbert & Zuckers (1996) teori om institutionaliseringsprocessen bygger på en diskussion om spridning av idéer mellan organisationer. Enligt dem innebär institutionalisering av nya idéer att problem hanteras på ett nytt sätt med hjälp av nya metoder eller organisationskoncept. Eftersom olika organisationer ofta har likartade problem används ofta samma slags lösningar.

Ovanstående ligger i linje med de tidiga nyinstitutionella idéer som utgår från organisationers likhet. Nedan föreslår jag ett försök till omtolkning av denna teori för att anpassa den till *inomorganisatoriska* institutionaliseringsprocesser vad gäller idéer. Tre institutionaliseringsgrader urskiljs: det förinstitutionaliserade; det semiinstitutionaliserade och det institutionaliserade.

Det *förinstitutionaliserade* stadiet kännetecknas av att nya strukturella arrangemang övervägs och planeras som svar på organisatoriska problem. Detta stadium uppnås genom habitualisering (habitualization) och sker genom att beslutsfattare tolkar problem på ett nytt sätt och finner nya sätt att hantera dem (Tolbert & Zucker, 1996:181).

När en idé har nått ett *semiinstitutionaliserat* stadium har institutionaliseringen vunnit ytterligare mark. Skeendet kallas ”objektifieringsprocess” (objectification) och kännetecknas av konsensus på chefsnivå om de nya idéerna. Idéerna har etablerats i organisationen och efterlevs i allt högre grad.

Med sedimentering (sedimentation) menas slutligen att full *institutionalisering* av idéerna har uppnåtts och att institutionaliserade handlingar tas för självklara. Ifrågasättandet av varför man agerar på ett visst sätt tenderar därmed att avta kraftigt eller upphöra.

I *institutionaliseringsprocessen* är tiden en central faktor. För att idéer så småningom ska bli så självklara att de inte längre ifrågasätts krävs det i regel en ansenlig tidsperiod. När idéer väl har institutionaliserats innebär det att de får en viss beständighet och reproducerar sig själva. I föregående kapitel belystes att reformeringen av offentlig sektor inledningsvis uppfattades ha tydliga politiska (nyliberala) förtecken. Efter hand avpolitiserades förändringarna och uppfattades så småningom som det självklara sättet att organisera och effektivisera offentlig verksamhet.

Inte ens som institutionaliserade är praktiker eviga. Genom en omvänd process, kan idéer överges och *avinstitutionaliseras*. Det inträffar exempelvis i tider av genomgripande förändringar av den omgivande miljön (t ex teknisk utveckling) då handlingsmönster som tidigare uppfattades som självklara börjar ifrågasättas. Företagsekonomen Christine Oliver (1992) kritiserar den allmänt accepterade uppfattningen om institutioners varaktighet genom att peka på flera olika orsaker till avinstitutionalisering, närmare bestämt politisk, funktionell/teknisk eller social press (Oliver, 1992:566). En politisk press utgörs av såväl interna händelser som av omgivningens krav. Det kan handla om att bristande resultatuppfyllelse, anställdas intressen som står i konflikt med rådande förhållanden eller ökad press från omgivningen att organisationen ska anpassa sig till nya praktiker. Den funktionella/tekniska pressen bidrar till att det instrumentella värdet och den upplevda nyttan av en institutionaliserad praktik ifrågasätts. Den sociala pressen kan utgöras av en fragmentering av tidigare gemensamma kulturella uppfattningar, som följd av att organisationer slås samman eller geografiskt sprids ut.

Institutionaliseringsprocessen tar tid och sker i flera steg. Eftersom denna förutsätter att de nya idéerna prövas noggrant och förankras grundligt i en organisation får de en stabil grund och rubbas därför inte så lätt. Frågan är då om antagandet om att institutioner inte är så beständiga som de ofta beskrivs stämmer och att om det

är riktigt att institutionaliserade principer relativt enkelt kan tappa sin status. En väl förankrad praktik borde vara svår att rubba och även i tider av genomgripande omställningar kan man tänka sig att institutionaliserade principer har en avsevärd livskraft, även om de så småningom förlorar sin legitimitet. Möjligen är det rimligare att anta att institutioner visserligen svårligen förändras, men att de för den skull inte är helt beständiga.

När idéer habitualiseras, objektifieras och slutligen sedimenteras förändras organisationen. Då idéer är institutionaliserade uppfattas de som de mest ändamålsenliga, effektiva, moderna och står ibland även för det mest ”naturliga” sättet att organisera verksamheten (Røvik, 1998/2004:13). Det gör det nödvändigt att vid studier av organisationsförändringar ta hänsyn till de institutionaliserade principerna. För att en förändring skall gå på djupet måste det också ske en förändring av de institutionaliserade praktikerna.

En organisationsförändring innebär inte enbart nya dokument, en ny organisatorisk struktur eller nya regler. De senare måste också efterlevas för att få avsedda effekter. För att man ska kunna tala om institutionell förändring krävs att såväl idéerna ”bakom” ett visst sätt att organisera som de faktiska handlingsmönstren har blivit annorlunda jämfört med tidigare. Om det enbart är den formella strukturen eller verksamhetens regelverk som har förändrats, men inte de faktiska handlingsmönstren har organisationens ”kärna” och ”periferi” kopplats isär (Ahrne & Papakostas, 2005:335, jämför Meyer & Rowans begrepp ”decoupling”, 1977:356). Genom isärkoppling kan en organisation anpassa sig till omgivningens förväntningar och därmed öka sin legitimitet utan att några egentliga förändringar sker av verksamheten (Eriksson-Zetterquist, 2009:65).

Institutionaliserade praktiker

Institutioner kännetecknas av för givet tagna praktiker och handlingsmönster. Både det gemensamma målet och de handlingsmönster som finns inbäddade i institutioner bidrar till en samlad förståelse av verkligheten genom att förklara, rättfärdiga och legitimera handlingar (March & Olsen, 2005:4). En institutionaliserad praktik står för det ”självklara” sättet att agera och ifrågasätts därför inte (DiMaggio & Powell, 1991:11). Efter tillräckligt många upprepningar av en handling institutionaliseras praktiken så småningom. Löfström illustrerar institutionaliseringsprocessen med att peka på att ”nu gör vi det igen” efter tillräckligt många upprepningar blir ”så här gör man”, en uppmaning som innehåller en normativ dimension (Löfström, 2003:56, jämför Czarniawska & Joerges, 1996:32). Varje avvikelse mot handlingsmönstren ifrågasätts därmed. Självklarheten i och förgivettagandet av institutionaliserade praktiker förklaras av att institutioner reproduceras och därför är relativt bestående till sin natur. Institutioner kontrollerar och tvingar fram ett visst beteende. Samtidigt som en viss typ av beteende hindras av institutionaliserade principer, främjas eller underlättas andra typer av handlingsmönster. Institutioner har alltså en dubbel funktion, både som hindrande och sanktionerande av anställdas agerande i organisationer. De

bidrar till att skapa ordning och struktur i organisationer och till att samordna olika funktioner (Scott, 2001:50). Genom att anställda vet vad som förväntas av dem i olika situationer behöver de inte ständigt reflektera över hur de ska agera. ”Rätt” beteende kommer automatiskt. Först då någon person avviker i sitt handlingsmönster eller förutsättningarna förändras blir det institutionaliserade handlingsmönstret synligt.

På grund av förgivettagandet av dem, blir institutionaliserade praktiker synliga först när de ifrågasätts. Ett exempel på detta kan hämtas från teaterns värld när den institutionaliserade formen för teater synliggjordes i samband med att handikappteatern ”Ålla” satte upp ”Carmen” och skördade stora framgångar, både i Sverige och internationellt. ”Ålla” utmanade den etablerade bilden av ”riktig” teater och visade att det fanns alternativ till den dominerade teaterformen, som inte behövde vara sämre utan enbart annorlunda (Ineland, 2006). Detta är en insikt som möjligen kan bidra till att vidga och förändra den institutionaliserade praktiken i det enskilda fallet.

Organisationers tröghet

Det finns, enligt Ahrne & Papakostas en inneboende tröghet i organisationer vilket försvårar förändringar. De ger två förklaringar till denna tröghet: oförmåga att förändras snabbt och radikalt respektive ovilja till förändring (Ahrne & Papakostas, 2002:77). *Oförmågan till förändring* är den viktigaste av de två. Grunden till denna oförmåga är (1) kollektiva resurser, (2) regler och beslutsprocesser som fungerar som bromsande och (3) en oförmåga hos organisationer att se behov av respektive möjligheter till förändring.

En organisations kollektiva resurser utgör både en styrka och en svaghet; de utgör organisationers maktmedel och styrka, men de begränsar också handlingsutrymmet. De har tagit lång tid att ackumulera och med en förändring av verksamheten riskeras en del resurser gå förlorade. Större förändringar kräver tid och energi, exempelvis i form av kompetensutveckling. En del av de anställdas kompetens riskerar att gå förlorad om en organisation byter fokus. Oförmåga att ställa om personalen till nya arbetsuppgifter, exempelvis om anställda inte vill eller kan tillgodogöra sig de kompetenshöjande insatser som krävs i förändringsarbetet, kan därför bromsa en förändringsprocess.

En annan källa till oförmåga att förändras är att regelverk, beslutsprocesser med mera bidrar till en långsam förändringstakt. Regler och beslutsprocesser är mer varaktiga än enskilda individer, vilket gör att de fungerar som organisationens ”minne” då de upprätthåller den kontinuerliga verksamheten och samordnar medlemmarnas handlingar. I en omställningsprocess kan regler läggas till, tas bort eller ändras. Motsträvighet mot nya regler kan exempelvis motiveras av anställda med att reglerna saknar relevans för verksamheten. Om de anställda håller fast vid de gamla och etablerade reglerna bromsas förändringstakten.

Den andra förklaringen som ges till organisationers inneboende tröghet, *oviljan till förändring*, framhäver organisationens kulturella och ideologiska värderingar men också rädslan hos olika grupper att förlora makt, inflytande eller trygghet. Rädslan att förlora makt och inflytande lyfts ofta fram som det största hindret vid organisationsförändringar. Problemet överdrivs då ovilja till förändring inte är det största hindret även om det är en bidragande orsak (Ahrne & Papakostas, 2002:77).

Ovilja som utgörs av motstånd mot kulturell eller ideologisk förändring kan yttra sig i att individerna hänvisar till det kulturella arvet eller hävdar att en förändring är oförenlig med viktiga gemensamma värderingar. Sahlin-Andersson (1998:176) beskriver hur kronofogdemyndighetens personal hänvisade till det historiska arvet som ett sätt att hantera motstridiga principer.

Den informella aspekten av organisationer

Den *formella* organisationen åsyftar hur en organisation är planerad att fungera. Den består av olika formella roller på olika nivåer, olika avdelningars funktioner och relationerna dem emellan. Formella regler och riktlinjer anger hur organisationen är tänkt att fungera. Den formella organisationen utgör dock endast en del av en organisatorisk helhet. Minst lika viktig är den *informella* aspekten av organisationen, som enklast kan förklaras med hur organisationen fungerar i praktiken (Börnfelt, 2009:13). Formella regler och riktlinjer efterföljs inte alltid av de anställda, vilka kan ha egna skäl att agera mot gällande föreskrifter. Detta innebär också att om ledningens vision inte är förankrad i organisationens alla delar kan det finnas flera parallella mål. Anställda kan även ha synpunkter på alltför högt ställda produktionsmål och genom olika strategier försöka få ned dem till mer rimliga nivåer.

I de välkända Hawthornestudierna vid Western Electronic Company under 1920- och 1930-talet fick upptäckten av en informell organisation stor betydelse för den framtida forskningen. Resultatet bidrog till att en ny forskningstradition, The Human Relations School, föddes (Schwartzman, 1993:5). Den mest kända delstudien avser de så kallade belysningsexperimenten, som inledningsvis var tänkta att mäta sambandet mellan ljusstyrkan och personalens produktivitet, men som istället visade att den uppmärksamhet personalen fick i samband med mätningarna hade större påverkan på produktiviteten än vad ljusstyrkan hade[10].

I en annan delstudie inom Hawthorneundersökningen, där intervjuer gjordes med ett stort antal anställda, noterade forskarna att många gav uttryck för personliga

10 Experimenten genomfördes i flera etapper och det visade sig så småningom att oavsett om ljusstyrkan ökade eller minskade så ökade produktiviteten. Även i kontrollgruppen, där ljusstyrkan förblev oförändrad ökade produktiviteten. Tolkningen av detta resultat var att fler faktorer än de fysiska påverkade de anställdas produktivitet, vilket ledde till fortsatta studier i Hawthorne. Upptäckten att personal som uppmärksammas som individer i sin arbetssituation ökar produktiviteten, vilket brukar kallas för ”Hawthorneeffekten”, anses som studiens viktigaste resultat (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2005) och detta är vida spritt.

bekymmer. Efterhand lärde sig forskarna att ställa frågor i ett vidare perspektiv för att förstå i vilket sammanhang personalens problem kunde inverka på deras arbetssituation eller hur de uppfattade sin arbetsplats. Under intervjuerna framkom att det parallellt med den formella arbetsorganisationen också fanns en *informell* organisation, vilket föranledde ytterligare en delstudie, där manlig produktionspersonal observerades i sitt dagliga arbete. Forskarna upptäckte att det fanns grupper bland de anställda som utövade kontroll över sina kollegor för att de inte skulle överskrida den informellt satta produktionsnormen. Det var inte enbart ekonomiska drivkrafter som låg bakom de anställdas agerande utan deras beteende påverkades också av gruppens normer och normbrytare straffades både verbalt och fysiskt (Eriksson-Zetterquist, Kalling & Styhre, 2005:100). Även om Hawthornestudierna har kritiserats på flera punkter, bland annat för att forskarna negligerade könens betydelse och för brister i metoden, visar den också på anställdas förmåga att gruppvis sätta upp produktionsmål som skilde sig från företagsledningens. De anställdas syn på vilka mål som var rimliga skilde sig från de officiella och med kollektiva krafter höll de nere produktionstakten. Trots att både metoder och resultat har ifrågasatts har studien lämnat tydliga avtryck i eftervärlden. Kärnan i human relations, som har utvecklats utifrån studiens resultat om informella gruppers betydelse, bygger på förhoppningar att organisationers ledningar kan ta tillvara den lilla gruppens känslor. Istället för att försöka slå sönder gruppen eller den informella organiseringen kan det, enligt human relationstraditionen vara mer fruktbart för ledningen att vinna dess lojalitet (Thompson, 2009:48).

Den norske sociologen Sverre Lysgaards (1961/2001) studie av arbetare vid en fabrik visar hur en informell sammanslutning bland de anställda fungerar som ett skydd mot ledningens alltför högt ställda krav. I sin analys urskiljer Lysgaard tre system i organisationen: det mänskliga, det tekniskt/ekonomiska systemet och arbetarkollektivet. Det mänskliga systemet omfattar individens rättigheter. I arbetsorganisationer regleras dessa exempelvis genom arbetslagsstiftning, men även av en organisations egna regler. Individens rättigheter föregås av förhandlingar och kan inte tas för självklara (Lysgaard, 1961/2001:142). Det tekniskt/ekonomiska systemet har skapats för att organisationen ska kunna uppnå maximal effektivitet och lönsamhet. Detta system tilldelar arbetarna avgränsade arbetsuppgifter, vilket gör att de är lätta att byta ut. Arbetarkollektivet finns inte per automatik utan uppstår som ett försvar mot det tekniska/ekonomiska systemet och som en trygghet för dess medlemmar. Kollektivet innebär vissa restriktioner för individen och kräver hennes totala lojalitet.

För att ett arbetarkollektiv ska uppstå krävs att tre villkor uppfylls: gemensam problemtolkning; interaktion mellan gruppmedlemmarna och att gruppmedlemmarna identifierar sig som tillhörande arbetarkollektivet. När arbetarkollektivet fungerar är det starkt och har inflytande på till exempel ackordet. Genom att hålla en viss arbetstakt och gemensamt vägra att rubba på den kan kollektivet sänka arbetstempot. Kollektivet är noga med vem som får vara med, en person som på något sätt sviker (t ex ”fjäskar” för ledningen eller arbetar för hårt) blir utfryst. De informella normerna var väl utvecklade och individen kunde själv ta ställning till om han ville vara med

i arbetarkollektivet eller om han ville stå utanför, så länge han inte allierade sig med fienden, det vill säga ledningen. Den största skillnaden mellan det tekniskt/ekonomiska systemet och arbetarkollektivet var att det förra var formellt fastslaget och på förhand planerat medan det senare uppstod spontant, vilket gjorde det mycket svårare att styra. Lysgaard menar att:

> Det er spenningen mellom person og teknisk/økonomisk system som driver kollektivsystemet fram, eller rettere arbeidskameratens felles opplevelse av denne spenningen. Hvis det teknisk/økonomiske primærsystemet rett og slett ble oppfattet som belønningssystem, ville det overhodet ikke utvikle seg et kollektivt, defensivt sekundærsystem. (Lysgaard, 1961/2001:147).

Lysgaard visar med sin studie att formella regler ibland är otillräckliga för att förstå vad som händer i organisationer. Arbetarkollektivet och dess informella regler uppstod som en reaktion mot den formella arbetsorganisationen (som här utgörs av det tekniskt/ekonomiska systemet) och mot det höga arbetstempot. Kollektivet krävde visserligen total lojalitet av dem som ingick. Dessa drog i sin tur nytta av den gemenskap som uppstod mellan arbetarna.

Även Gideon Kundas (1992) studie av de inomorganisatoriska relationerna på det amerikanska företaget High Technology Corporation, ”Tech”, visar på en diskrepans mellan formella och informella aspekter av en organisation. Kunda visade att det fanns en tydlig skillnad mellan organisationsledningens uppfattning om företagskulturen och den ”verkliga” företagskulturen. Det som ledningen för ”Tech” kallade för organisationskultur var i själva verket organisationens ideologi (eller formella arbetsorganisation om man så vill), medan företagets kultur var det ”gemensamma upplevda”. På ”Tech” framhölls bland annat att organisationen var platt, att alla var lika mycket värda, men Kunda visade att de anställda värderades olika, exempelvis utifrån vilken anställning de hade. Kamratandan och den familjära tonen fick inte alls den effekt som ledningen avsåg. Den ifrågasattes också av många anställda, inte minst vid en högtid då presenter enbart delades ut till de fast anställda, medan många tillfälligt anställda blev utan trots att en del av dem varit på företaget under en lång tid.

Många anställda intog en distanserande och ibland något cynisk hållning till ledningens idéer utan att helt ta avstånd eller kritisera ledningen. En anpassning till ledningens förhållningssätt var ett sätt att kunna dra fördel av olika erbjudanden (exempelvis befordran) till personalen. Men det fanns restriktioner som mer eller mindre krävde att de anställda anpassade sig efter företagets önskemål om hur de skulle uppträda. Personalen var medveten om företagsledningens försök att få alla att anamma organisationens ideologi. De anställdas strategier för att bemöta dessa försök varierade, men många präglades av synsättet ”det spelar ingen roll hur du spelar, huvudsaken är att du anstränger dig”. Techs marknadschef menade att han genomskådade ledningens strategi och intog en kritisk hållning samtidigt som han insåg vikten av att ”spela med” för att kunna dra nytta av de fördelar som följde med ”rätt” uppförande.

Kunda (1992:218) menar att företaget försökte utöva en normativ kontroll för att styra de anställdas beteenden och handlingar. Jag tolkar också ledningens strävan att

skapa och upprätthålla en gemensam företagskultur som ett sätt att försöka formalisera den informella strukturen och inordna den som en del av ledningens officiella strategi. Försöket som jag i likhet med Kunda betraktar som misslyckat visar på svårigheterna att formalisera de delar av en organisations struktur som inte går att beskriva i officiella dokument.

Den mer informella delen av en organisation visar sig kunna vara svårstyrd för en organisations ledning. Ledningen är inte alltid medveten om den informella delens existens eller inflytande, som i fallet med Western Electric Company. Inte heller är ledningen alltid medveten om att det finns en informell organisering som faktiskt kan begränsa produktiviteten, vilket var fallet med det väl utvecklade arbetarkollektivet i Lysgaards studie. Båda exemplen visar att det kan finnas väl utvecklade mekanismer inom en informell gruppering som reglerar de anställdas arbetsinsatser och uppträdanden. Ju mer inflytande och makt som en sådan informell organisation besitter desto mer inskränks makten hos organisationens formella ledning. Kraften i den informella organisationen ligger i att förmå de anställda att hellre agera enligt informella normer än enligt formella.

Studien av ”Tech” visar hur företagets ledning använde sig av strategier för att förmå de anställda att agera enligt företagets ideologi. Här finns paralleller till vad human relations vill åstadkomma med att vädja till känslorna hos de anställda som ingår i informella grupper. Istället för direktstyrning av de anställda tillämpade ledningen en normativ styrning som gick ut på att förmå de anställda att bli lojala med ledningen och rätta sig efter organisationens formella normer.

Styrning och kontroll

I varje arbetsorganisation sker en samordning genom olika typer av formella styr- och kontrollmekanismer. Styrningen utövas genom olika medel att ”påverka personalens förståelse av samt vilja och förmåga att genomföra organisationens uppgifter” (Börnfelt, 2009:18) medan kontrollbegreppet avser uppföljning av mål och resultat eller att något annat har blivit utfört enligt föreskrifter. De olika styr- och kontrollmedlen syftar till att (1) styra och definiera arbetsuppgifter; (2) övervaka, bedöma och utvärdera arbetsprestationer, respektive (3) disciplinera och belöna för att uppnå samarbete och samtycke (Börnfelt, 2009:18, Thomson & McHugh, 2002:89, Edwards, 1979:18). Med olika styr- och kontrollmetoder kan en organisations ledning förmå de anställda att arbeta enligt de formella föreskrifterna samt begränsa inflytandet av informella sammanslutningar bland de anställda. Några av de vanligaste samordningsmetoderna, som också har en styrande funktion är: direktstyrning, standardisering av arbetsprocessen, ömsesidig anpassning, formella arbetsroller, regelstyrning, teknologisk och fysisk styrning, normativ styrning, kunden, målstyrning samt intermarknad (Börnfelt, 2009:18).

Några styrmedel är av särskilt intresse för denna studie. *Styrning genom formella arbetsroller* innebär att det finns tydliga avgränsningar mellan olika befattningar och väl utarbetade riktlinjer för vem som ska utföra vilka arbetsuppgifter. Här finns också en tydligt uttalad chefsstruktur. Denna styrform är vanligt förekommande i byråkratier. Även *regelstyrningen* har en central plats i byråkratiska organisationer, där styrning sker utifrån på förhand bestämda riktlinjer och där ärendehandläggning sker utifrån formella regelverk. *Teknologisk och fysisk styrning* kan ske till exempel genom att styra anställdas närvaro på kontoret med hjälp av telefon- eller besökstider. *Normativ styrning* innebär försök till påverkan av de anställdas attityder och värderingar, så som skedde i exemplet ovan med ”Techs” anställda. *Kunden* eller *klienten*, för att använda en myndighetsterminologi, har rätt att överklaga ett beslut. Det är inte alltid klienten får rätt, men vetskapen om att ett beslut kan överklagas eller att klagomål på dåligt bemötande kan framföras är en form av kontrollmekanism. *Målstyrning* innebär att en organisations mål bestämmer hur dess resurser ska organiseras och utnyttjas, en styrform som blivit allt vanligare i offentliga verksamheter.

Samtidigt som det krävs en viss styrning och kontroll av de anställdas arbete, är en avvägning av styr- och kontrollgraden betydelsefull: en viss handlingsfrihet krävs om något ska kunna bli uträttat (Johansson, 1992/2007:95). Detta gäller inte minst gräsrotsbyråkrater, eftersom deras arbete ofta är svårövervakat och de hanterar klienter som aldrig är exakt lika. Deras handlingsfrihet i kombination med att de utsätts för externa influenser bidrar till att de, sett ur ett ledningsperspektiv är extra viktiga att övervaka. Det måste finnas en balans mellan kontroll och handlingsfrihet. Om handläggarna i en byråkrati blir alltför hårt styrda brister effektiviteten, men om de omvänt tillåts att agera alltför självständigt finns en risk att de inte följer gällande föreskrifter.

Sammanfattning

Avhandlingen tar, förutom i byråkratibegreppet (se föregående kapitel), sin teoretiska utgångspunkt i ett nyinstitutionellt perspektiv som lägger stor vikt vid betydelsen av den informella organisationen och olika styr- och kontrollmekanismer. Organisatoriska idéer sprids både mellan och inom organisatoriska fält, men de tillämpas aldrig i oförändrat skick utan *redigeras* till den enskilda organisationens specifika förutsättningar. Detta gäller inte minst då offentliga verksamheter *företagiseras* eller på annat sätt fall hämtar inspiration från näringslivet för att med affärsmässiga organisationsformer försöka lösa de upplevda problemen.

Organisationsförändringar är svåra att genomföra eftersom olika sorters trögheter har en bromsande inverkan. Dessa ska dock inte uppfattas som absoluta hinder utan snarare som något aktörer måste ta hänsyn till vid organisationsförändringar. För att lyckas krävs förändringar på djupet av till exempel normer och värderingar. Det innebär att en organisations struktur kan förändras utan att det får några nämnvärda

konsekvenser för hur verksamheten bedrivs. I sådana fall har det skett en så kallad *isärkoppling*. Institutionaliseringsprocessen omfattas av tre faser: *habitualisering*, *objektifiering* och *sedimentering*.

I nyinstitutionell teoribildning betonas de informella aspekterna av en organisation, eftersom dessa är betydelsefulla för de hur organisationen fungerar i praktiken. Exempel från tre olika arbetslivsstudier visade på vilket inflytande informella normer och värderingar kan få. För att begränsa inflytandet från informella normer och värderingar bland de anställda som motverkar ett stegrat arbetstempo använder sig organisationsledningar av olika styr- och kontrollmedel som har någon av följande funktioner: styra och definiera arbetsuppgifter, övervaka, bedöma och utvärdera arbetsprestationer eller disciplinera och belöna i syfte att uppnå samarbete och samtycke. I denna studie framhålls särskilt: styrning genom formella arbetsroller, regelstyrning, teknologisk och fysisk styrning, normativ och informell styrning samt målstyrning.

KAPITEL 5

Att studera organisatorisk förändring

Byråkrati och förändring

I föregående kapitel diskuterades organisatorisk förändring, huvudsakligen sedd ur ett institutionellt perspektiv. Särskilt de tidiga nyinstitutionalisterna brukar betona svårigheterna att förändra organisationer. Man framhåller att det måste ha skett förändringar ”på djupet” för att något ska vara annorlunda än tidigare, exempelvis de anställdas handlingsmönster och värderingar. Individerna ska då ha slutat att reflektera över sitt eget agerade så att detta går på ”rutin” (Tolbert & Zucker, 1996:184, Johansson, 2002:62).

Jag har i studien inte tagit för givet att det i denna mening faktiskt har skett några organisatoriska förändringar. Då studien om kronofogdemyndigheten inleddes framhölls att myndigheten hade gjort – och i vissa avseenden fortfarande höll på att göra – stora förändringar av organisationens struktur. Det framgick att organisationsscheman hade ritats om, att en ny befattning hade införts och att team hade bildats. Även andra förändringar av betydelse, till exempel ett nytt produktionsmål och ett nytt datasystem, hade initierats vid denna tid. Men avgörande för om faktiska förändringar har genomförts beror på om dessa har fått ett reellt genomslag. Det är också av vikt att hålla isär mål och medel hos planerade organisationsförändringar. Exempelvis kan syftet med en ny formell arbetsorganisation vara ökad produktivitet, även om den motiveras med bättre arbetsmiljö eller att den ska öka inflytandet för de anställda (Blom, 2006:185). Det kan också ifrågasättas om planerade och genomförda förändringar får avsedda effekter även i ett längre tidsperspektiv (Ahrne & Papakostas, 2002:92).

Att ställa byråkrati och förändring mot varandra är i sig intressant. I byråkratier finns en inneboende rigiditet. Den hierarkiska strukturen, de skrivna reglerna och den strikta arbetsdelningen bidrar till att byråkratier reagerar långsamt på förändringar. Byråkratier är utformade för att uppnå på förhand bestämda mål. Om förutsättningarna för eller målen för en byråkratisk organisation förändras kräver

detta också att dess struktur modifieras (Morgan, 1999:37). I de fall då de planerade förändringarna präglas av idéer som skiljer sig avsevärt från organisationens rådande principer kan man tänka sig att svårigheterna att genomföra en förändring blir ännu större.

Med förändringar avses att något ska bli annorlunda. Underförstått finns även tanken om att ”förändringar är lika med förbättringar och framsteg” (Ahrne & Papakostas, 2002:88). En förändring av en byråkratisk organisation skulle enligt denna tankemodell kunna ha som syfte att få byråkratin att fungera bättre. Huruvida den planerade förändringen också innebar förbättringar av kronofogdemyndigheten är däremot inte centralt i denna studie. Den typen av utvärderingar överlämnar jag åt myndigheten själv att genomföra. Förändringar av en byråkrati ter sig i ljuset av nyinstitutionell teori som ett svårgenomförbart uppdrag. Tillämpat på kronofogdemyndigheten skulle det innebära det att de i organisationen inneboende krafterna som bidrar till att upprätthålla en byråkratisk organisationsform lägger hinder i vägen för krafter som strävar efter förändring.

Fallstudien som metod

Diskussionen om relationen mellan byråkrati och förändring blev efterhand allt mer central i den forskningsprocess som utmynnade i denna avhandling. I ett inledande skede hade jag ännu inte riktigt upptäckt spänningen mellan förändring och stabilitet hos organisationer. Det dröjde också ett tag innan byråkratibegreppet fick en framträdande plats i avhandlingsarbetet.

En rad överväganden gjordes i samband med beslutet att som forskare genomföra studien, inte minst i vilka avseenden en sådan undersökning skulle kunna vara sociologiskt intressant. Att forskningsobjektet – organisationsförändringar vid KFM Malmö – redan på förhand var givet begränsade i denna mening mitt inflytande över studiens utformning. Samtidigt innebar myndighetens positiva inställning att mina kontakter med de anställda underlättades och att jag snabbt kom igång med min undersökning. Jag fick också mer eller mindre fria händer att närmare utforma studien.

Forskningsprojektets karaktär av en traditionell utpräglat byråkratisk myndighet gjorde att jag ansåg det sociologiskt intressant att i form av en fallstudie av KFM Malmö studera hur organisationskoncept – bland annat team – hämtade från det privata näringslivet mottogs i en sådan myndighet. Det heter att metodval alltid ska göras utifrån ”det studerade problemet och dess omständigheter” (Flyvbjerg, 2003/04:191). Jag såg många fördelar med att studera förändringsprocessen i KFM Malmö och att göra det i form av en fallstudie. Förutom att ge tillfälle att närmare belysa olika aspekter av organisationsförändringen vid denna myndighet skapar en enda tydligt avgränsad undersökningsenhet goda förutsättningar att lyckas med utformningen av en fallstudie. För det andra finns det allmänna fördelar med fallstudi-

er. Den danske geografen och stadsplaneringsforskaren Bent Flyvbjerg framhåller att all kunskapsproduktion inom samhällsvetenskaplig forskning är kontextbunden och att samhällsvetenskapen är oförmögen att producera en allmän kontextoberoende teori. Konkret och kontextberoende kunskap är således inte bara eftersträvansvärd, den är dessutom den mest värdefulla kunskapen för samhällsvetenskaplig forskning. Flyvbjerg anser att fallstudier är särskilt väl lämpade för att uppnå sådan kunskap. Dessutom finns det ett stort värde i ”exemplets kraft”. Detta står dock inte i motsättning till generaliseringar som bidrar till vetenskaplig utveckling utan kan också användas som en del i generaliseringar:

> *Man kan ofta generalisera på grundval av ett enda fall och fallstudier kan vara centrala för vetenskaplig utveckling via generaliseringar som komplettering eller alternativ till andra metoder. Men formella generaliseringar är övervärderade som källa för vetenskaplig utveckling medan ”exemplets kraft” är undervärderat* (Flyvbjerg, 2003/04:193, kursivering i original).

Således behöver fallstudier inte begränsas till att generera och pröva hypoteser, till exempel i pilotprojekt, vilket ofta har framhållits som en av fallstudiens främsta uppgifter. Eftersom forskaren är närmare det studerade objektet i en fallstudie jämfört med exempelvis i en survey är dessutom chansen stor att hon/han tvingas ifrågasätta och omvärdera sina förutfattade meningar. Detaljrikedomen, inklusive komplexitet och motsättningar, är fallstudiens stora styrka (Flyvbjerg, 1991:156).

Sammantaget innebär detta att fallstudien har flera fördelar. Som framhållits bör omständigheterna avgöra metodvalet. Medan en studie med ett brett urval får problem med djupet är förhållandet det omvända vid en fallstudie. För att samhällsvetenskapen ska utvecklas är det däremot nödvändigt med båda typerna av studier (Flyvbjerg, 2003/04:203). För en trovärdig förklaring och tolkning av händelseutvecklingen vid ett studie av en byråkrati i förändring var djup att föredra framför bredd.

Att välja fall

När det gäller min studie var ”fallet” kronofogdemyndigheten i Malmö redan från början givet. Det ger anledning att reflektera över hur valet av fallstudie kan gå till. Förutom frånvaron av ”verkligt” val, till exempel då det föreligger en unik engångsmöjlighet eller då det är fråga om en beställd undersökning, finns det ytterligare två typer av val: val med utgångspunkt i ändamålsenlighet respektive val med en pragmatisk utgångspunkt (Denscombe, 2000:44).

Val med utgångspunkt i ”*ändamålsenlighet*” kan motiveras utifrån fyra utgångspunkter: (1) att fallet är typiskt och därmed generaliserbart, (2) om ett fall avviker från normen, kan en studie av avvikelsen genomföras för att se vilken betydelse denna har för fallet, (3) fallets relevans för tidigare teorier – här kan fallet användas för att pröva eller utveckla teorier, samt (4) kan ett fall väljas för att det är det minst san-

nolika valet, varvid forskaren kan pröva om en teori är giltig under omständigheter där hon minst förväntar sig det.

Val med en *pragmatisk utgångspunkt* är ett bekvämlighetsurval, genom vilket forskaren kan hushålla med sina resurser eller har nära till undersökningsfallet eller val av ett fall som har ett egenvärde, det vill säga är intressant i sig själv.

De olika ”valmöjligheterna” behöver inte vara ömsesidigt uteslutande. Som nämndes ovan, upplevde jag inledningsvis att fallet Kronofogdemyndigheten inte utgjordes av något verkligt val. Projektansökan var redan från början knuten till KFM Malmö. Därtill präglades fallet av möjligheten att pröva och modifiera teorier i enlighet med det ändamålsenliga valet. Dessutom uppfyllde det kriterier för val enligt en pragmatisk utgångspunkt då det var intressant i sig, att en myndighet i statens kärna med särskilda krav på rättssäkerhet började tillämpa organisationskoncept utformade inom privat sektor. Därutöver gjorde myndighetens geografiska lokalisering den lättillgänglig för forskningsprojektet. Att flera urvalskriterier uppfylls innebar att kronofogdemyndigheten av flera skäl var ett intressant studieobjekt, vilket får anses som en styrka för studien.

Genom att undersökningen koncentrerades till en enda myndighet valdes ”djup” framför ”bredd”. Myndigheten var extra intressant eftersom den befann sig i en förändringsprocess. Myndighetsledningen hade klargjort att förändringar skulle genomföras och att dessa skulle gå i en viss riktning. En fallstudie av kronofogdemyndigheten i Malmö utgjorde ett exempel på en myndighet som medvetet försökte bryta med en byråkratisk organisering och införa nya värden och mål.

Metodval och forskningsfrågor

Med ett tydligt problemområde och med en fallstudie av en avgränsad undersökningsenhet var grunderna för studien lagda. Fallstudien skulle ge svar på frågor om förändringarna inom en traditionell svensk förvaltningsmyndighet som anammat nya organisationskoncept. Nästa utmaning att välja undersökningsmetod(er). En fallstudie behöver inte vara begränsad till en undersökningsmetod; tvärtom är det en styrka hos fallstudier att flera olika metoder kompletterar varandra (Merriam, 1994:85). Metodvalen gjordes med sikte på att besvara avhandlingens problemställningar och med tanke på att olika metoder ger olika typer av svar (Widerberg, 2002:65). Den kvalitativa metod som främst har använts i denna forskningsstudie är intervjuer. De gjorde det möjligt att få fram andra uppgifter än de som fanns i dokumentform eller som redan framkommit på andra sätt. Därtill kommer upplevelser, sinnesstämningar och känslor, som utan intervjuer inte hade fångas upp. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det inte är den intervjuade individen som står i centrum för analysen. Individen är bärare av de sociala mönster och sammanhang som ska kartläggas och förklaras (Widerberg, 2002:67).

Uppgifter om organisationen inhämtades även genom olika observationer och från myndighetsinterna dokument samt myndighetens egen statistik. Observationerna var ett sätt för mig att lära känna kronofogdemyndigheten. Jag kunde skapa mig en

uppfattning om hur myndighetens chefer och de anställda agerade, exempelvis på de möten och utbildningsdagar i vilka jag deltog (se bilaga 4). Mötena gav på samma gång tillgång till mycket information och många personer. Vid dessa tillfällen gavs ofta möjlighet att prata med personer i pauser eller över en gemensam lunch och på så sätt få reda på aktuella händelser inom myndigheten. Observationerna hjälpte till att bättre förstå situationer som nämndes i intervjuerna. Omvänt ställdes frågor i intervjuerna om sådant som observerats, exempelvis under ett möte. Däremot använde jag inte mina observationsanteckningar i analysarbetet och gjorde inte heller några jämförelser mellan observationsanteckningar och intervjuutskrifter, något som hade kunnat nyansera analysen ytterligare. Observationerna fungerade istället främst som tillfällen för att bekanta mig med personer, platser och händelser i myndigheten.

Myndighetsinterna dokument, till exempel styrelseprotokoll, organisationsbeskrivningar och planer på organisationsförändringar gav en bild av myndighetens officiella ställningstagande i olika frågor. Därtill kom sekundärdata i form av produktionsresultat samt personal- och organisationsundersökningar. Dessa lästes kritiskt, granskades och jämfördes med annat material, till exempel intervjuerna, i ett försök att skapa en så tillförlitlig bild som möjligt av olika händelser i kronofogdemyndigheten.

Det är väl känt att kunskap om det aktuella forskningsområdet är avgörande för att formulera insiktsfulla och relevanta frågeställningar om forskningsobjektet (Yin, 2003:9). En granskning av tidigare forskning bidrog till att belysa olika aspekter av det egna forskningsområdet och att upptäcka tvetydigheter, motsägelsefullheter eller brister i forskningsfältet samt att utveckla frågeställningarna. Litteraturgenomgången har också bidragit med viktiga insikter om reformeringen av offentlig sektor och de nya värderingar som fått ett allt större utrymme och institutionaliserats både i den politiska opinionen och i offentlig verksamhet under 1900-talets sista decennier. Här framkom även att resultat av organisationsförändringar inte alltid blir det förväntade och att de ofta får oväntade konsekvenser. Det visades även att team används på olika sätt i olika organisationer och därmed uppfattas på varierande sätt, även av anställda i en och samma organisation. Utformningen av forskningsfrågor är en ständigt pågående process och den problemformulering som förelåg i studiens inledande fas modifierades således under arbetets gång (Rienecker, 2003:18). Inledningsvis var utgångspunkten ganska vid och avsikten att ta reda på vad som var särskilt intressant i den organisationsförändring som myndigheten genomförde. Problemformuleringen preciserades efter hand som jag fick nya kunskaper och insikter om förhållandena i kronofogdemyndigheten.

Mötet med kronofogdemyndighetens anställda

Att första gången möta de människor och den organisation som ska undersökas kan vara nervöst. Okunskap om organisationen och obekanta människor i kombination

med funderingar över hur man ska bli bemött medverkar till osäkerheten. Många gånger bidrar forskningen till ett känslotillstånd som man lever med dygnet runt (Mulinari, 1999:39). Mitt första möte med kronofogdemyndigheten och dess personal ägde rum endast någon månad efter att avhandlingsprojektet hade påbörjats, vilket gjorde att jag ännu inte var bekväm i forskarrollen. Min oro var obefogad då jag genomgående blev väl bemött.

Innan forskningsprojektet tog sin början hade jag aldrig tidigare varit i kontakt med kronofogdemyndigheten, vare sig som sociolog eller som privatperson. Min uppfattning om myndigheten var av det byråkratiska, dammiga och ganska tråkiga slaget. Vilken dess uppgift var, hade jag inte heller riktigt klart för mig, inte mer än att den drev in pengar. Hur och varför, skulle jag först senare bli varse. Det var med denna bild för ögonen som jag klev in i myndighetens värld, okunnig men inte ofärgad. Min första utmaning blev därför att förvärva ganska grundläggande kunskaper om myndighetens verksamhet och organisation. Till min hjälp fanns projektledaren för myndighetens arbete med att förändra organisationen. Projektledaren som, förutom att bidra med viktiga uppgifter om myndighetens verksamhet, var en av initiativtagarna till forskningsprojektet, hade en god insyn i det pågående förändringsarbetet. Han hade betydelsefulla kontakter i organisationens olika delar, vilket bidrog till att han fungerade som min ”gatekeeper” då jag skulle knyta ytterligare kontakter med myndighetens anställda (Hammersley & Atkinsson, 1995:63). Det behövs ett formellt medgivande för att få tillgång till en organisation och dess anställda. Det underlättar om man får tag i rätt person, vilket inte är enkelt, inte ens i byråkratiska organisationer. Även om personens formella befattning borde ge tillträde, betyder det inte att personen har något reellt inflytande i organisation. Den informella strukturen kan vara lika eller många gånger ännu mer betydelsefull som den formella. Min nyckelperson hade själv tidigare suttit i myndighetsledningen och var drivande i det förändringsarbete som skulle studeras. Den allra första intervjun gjordes med honom. Vårt möte utvecklades till ett långt samtal i friare form som varade nästan en hel arbetsdag. Han bistod med information och dokumentation kring organisationsförändringen samt gav tips på personer som var lämpliga att intervjua för att få en ökad insikt om Kronofogdemyndigheten i Malmö. Mötet resulterade i många svar men ännu fler frågor.

De närmast följande intervjuerna gjordes med personer som på olika sätt var nära knutna till det pågående förändringsarbetet att organisera de anställda i uppdragsstyrda team. Då jag informerade intervjupersonerna om vem som hade föreslagit dem som lämpliga intervjupersoner ställde de genast upp, vilket å ena sidan kan tolkas som att den första personen åtnjöt stor respekt bland de anställda. Deras omedelbara deltagande skulle å andra sidan kunna tolkas som att de blivit beordrade att låta sig intervjuas. Min upplevelse var dock att de personer som jag rekommenderades att ta kontakt med ställde upp frivilligt och att de var positivt inställda till omorganiseringen. De var troligen måna om att framställa den pågående organisationsförändringen som lyckad.

Mina två första intervjuer genomfördes med personer i ledande befattningar, vilket innebar att den första informationen jag fick om myndigheten präglades av

ett *ledningsperspektiv*. Resonemangen kring hur verksamheten var organiserad och vilka fördelar en teamorganisering gav färgades av deras positioner. Ledningen för KFM Malmö stod inför två stora uppgifter: att minska sjukfrånvaron genom att förbättra arbetsmiljön och att uppfylla produktionsmålet. Målet med en förbättrad arbetsmiljö formulerade KFM myndighetsledning medan uppfyllandet av produktionsmålet var ett krav från RSV. Förändringarna av organisationen gjordes för att uppfylla dessa mål. Ett exempel på detta ovanifrånperspektiv var att kronofogdarnas kritik, som gick ut på att rättssäkerheten kunde påverkas negativt, tonades ned av personer i ledande ställning med hänvisning till att fogdarna var rädda för att mista sitt inflytande i den nya organisationen. Kronofogdarnas åsikter i frågan framkom först i senare intervjuer och då i skuggan av en redan uttalad uppfattning.

Intervjuer med de anställda

Efter de inledande intervjuerna (se bilaga 1) som bidragit till att öka mina kunskaper om organisationen och om det pågående förändringsarbetet ville jag lära mig mer om handläggarnas dagliga arbete och deras upplevelser av myndighetsledningens strävan att bygga upp en teamorganisation (se bilaga 2). Till de inledande intervjuerna värvades personer genom att de redan intervjuade tipsade om andra lämpliga personer, en variant av ett så kallat ”snöbollsurval” (Sverke, 2003/2004:29). Den första intervjuomgången av två, kompletterades med att två ”extremer” valdes ut för att kunna göra jämförelser. I de inledande intervjuerna hade särskilt två team pekats ut, dock av olika anledningar. Teamen arbetade med privatindrivning och hade samma teamledare. Men där slutade likheterna. Medan det ena teamet var litet, beläget på ett mindre kontor och hade anammat det teambaserade arbetssättet, var det andra kontoret större, antalet anställda många fler och inom teamet fanns en skeptisk inställning till det nya arbetssättet. Dessutom hade det lilla teamet uppmärksammats som en framgångssaga medan det stora teamet framställdes som något av myndighetens ”svarta får” med samarbetssvårigheter och dåliga resultat.

De två teamen utgjorde med sina olika förutsättningar och egenskaper därmed varsin extrem i den övergripande fallstudien av förändringar inom kronofogdemyndigheten (jämför Yin, 2003:40). Att de båda teamen framställdes väldigt olika väckte mitt intresse och jag beslöt att ta reda på mer om dem, vilket visade sig värdefullt. Genom intervjuerna lärde jag mig vad som kunde underlätta respektive försvåra övergången till en ny arbetsform och inte minst vilka fördelar och nackdelar som ansågs finnas. Intervjuerna bidrog med kunskap om organisationens historia, en bredare förståelse för de olika verksamheterna och de olika befattningarnas innehåll. De intervjuade personerna i de båda teamen lyfte också fram liknande problem och svårigheter med teamorganisationen, vilket bidrog till en djupare förståelse av de gjorda organisationsförändringarna. Handläggarna i det ”lyckade” teamet framhöll hur teamet samarbetade i olika frågor, medan handläggarna i det andra teamet snarare lyfte fram problem och svårigheter med teamarbete. En kvinnlig handläggare i det ”lyckade” teamet beskriver arbetssituationen enligt följande:

> För det är som vi sa, nu har vi fått en arbetsro. Nu vet alla vad alla ska göra och efter ett tag kanske det blir lite trist. Då kanske man får hitta på några andra utmaningar som ändå gör att vi följer prioriteringsordningen. För jag vet ju, alltså, vi har ju koncentrerat oss så mycket på att få ordning på teamet, få ordning på prioriteringen och då är det vissa saker som har blivit åsidosatta. Så att där finns ju arbetsuppgifter som bör göras som inte hinns med idag och då kanske man kan vidareutveckla dem och då blir det att, ja, vad ska jag säga, att Ulrika och Erik [fingerade namn] kan köra på fler förrättningar. Det vill ju myndigheten att vi ska göra, men samtidigt ska vi motivera varför vi kör ut. Och det kan vara lite svårt att motivera varför jag tror att det finns någonting när det är en helt ny gäldenär. Men så kan det bli att om vi kan ta mer inne på kontoret så kan de kanske köra ut mer, till exempel.

Hennes manlige kollega i det andra teamet såg vissa svårigheter med att man inom teamet gemensamt ska sträva för att uppnå produktionsmålet. Faran i att vara en duktig handläggare är att arbetsuppgifterna aldrig tar slut. Det finns ständigt mer arbete att utföra och ingen som bromsar ett alltför högt arbetstempo utan det är upp till var och en att bestämma arbetstakten:

> För du har ju inget skydd alls nu. Du kan aldrig gå hem i slutet av dagen och säga att ”nu har jag gjort det jag ska göra”, för är du snabb så finns det ständigt mer att ta av. Då blir det att man ”varför ska jag jobba mycket hårdare, då utnyttjar de här personerna [de som anses ha ett långsamt arbetstempo, min anmärkning] den situationen” och sånt är väldigt utbrett och intensivt. /…/ Då har man då försökt lösa det här med tanken att man ska aldrig plocka in mer på rummet än vad man har tid att få undan.

Medan arbetsbelastningen i det första teamet tolkades som en utmaning och en strävan att prestera ännu mer, uppfattades den i det andra teamet som besvärande. Arbetsbelastningen var förmodligen olika hög i teamen, vilket kan ha bidragit till de olika inställningarna. De skilda åsikterna resulterade i att teamarbete uppfattades väldigt olika.

I den första intervjuomgången genomfördes nitton intervjuer, alla på intervjupersonernas arbetsplats, antingen inne på deras kontor eller i ett konferensrum. Urvalet av intervjupersoner gjordes dels utifrån personernas positioner i organisationen och dels, i de fall där det var möjligt, utifrån kön. Vissa befattningar, till exempel chefsbefattningar, uteslöt valmöjligheter, medan intervjupersoner i teamen kunde väljas utifrån flera kriterier såsom kön, anställningstid och befattning. Bland mina intervjupersoner fanns både kvinnor och män och fördelningen återspeglade kronofogdemyndighetens struktur. Av de intervjuade cheferna var majoriteten män medan flertalet av de intervjuade handläggarna var kvinnor. I så stor utsträckning som möjligt strävade jag efter att intervjua anställda av båda könen på de olika befattningarna, eftersom kvinnor och män ofta har olika erfarenheter. Därtill gavs också alla intervjuade möjlighet att göra jämförelser mellan verksamheten i den samtida organisationen med förhållandena längre bak i tiden. Sådana jämförelser möjliggjordes av den långa medelanställningstiden hos kronofogdemyndighetens personal (drygt 20 år). En handläggare beskrev hur han upplevde sitt arbete under 1970-talet:

> Tyckte man att man fick träsmak på jobbet så åkte man ut. Då kunde man bara ta en packe ärenden och åka ut och hälsa på folk. Det lade man själv upp det hur man ville. Jag hade ett distrikt här ute på [närområdet]. Då hade vi alltså inte alla, från början hade vi inte [närliggande] kommun och [grannkommunen], utan det var bara [hemkommunen]. Sedan fick vi det också som tur var, annars hade vi inte överlevt. Då åkte man ut med egen bil, ibland hade man ingen lista, utan körde hela dagen och snackade med folk och så körde man hem då på kvällen och ingen visste var man var någonstans.

Han beskrev en situation som låg cirka trettio år tillbaka i tiden, en ansenlig tidsperiod som möjligen bidrog till att bilden hade romantiserats något. Andra anställda hade svårt att minnas hur det hade fungerat tidigare i organisationen. Vissa mindes bara fragment och i en del fall inget alls om hur de hade arbetat eller vilka ansvarsområden de hade haft tidigare. Organisationsförändringen som låg närmast i tiden före övergången till team, nämligen organiseringen i grupper, hade gjort olika starka intryck på de anställda. Detta kan bero på dess begränsade inflytande på de anställdas dagliga arbetssituation. Överhuvudtaget förefaller grupporganiseringen inte ha fått något större genomslag i kronofogdemyndigheten.

Samtliga intervjuer spelades in på kassettband efter informanternas medgivande och transkriberades snarast. De gav tillsammans med insamlingen av dokument ökade kunskaper om organisationen och om de pågående förändringarna: teamorganisationen, ett nytt datasystem och det nyligen införda produktionsmålet. En granskning av det insamlade materialet visade på intressanta infallsvinklar, exempelvis vilka förändringar som faktiskt hade skett och vad som kännetecknade dessa, vilket bidrog till att ytterligare ringa in studiens forskningsfrågor.

Fortsatt intervjuarbete

Syftet med den andra intervjuomgången var att fördjupa kunskaperna om myndigheten. Efter drygt ett och ett halvt års arbete med att undersöka kronofogdemyndigheten upplevde jag ett krav på (om än ifrån mig själv) att visa att jag hade legitimitet inom organisationen. Detta bottnade bland annat i myndighetsledningens intresse av mina framtida resultat. Det kändes extra tydligt i de intervjuer som inledde den andra intervjuomgången. Intervjuer med samtliga personer i myndighetens ledningsgrupp bokades i samband med att jag deltog på ett av ledningsgruppens möten. Jag förberedde mig väl inför mötena med cheferna (se bilaga 3). Förutom mitt eget krav på kunnighet om organisationen ville jag också vara säker på att jag skulle klara av att bemöta deras svar med rätt följdfrågor. Här blev kunskaperna ännu viktigare, förmågan att snabbt bedöma och analysera svaren för att få ut mesta möjliga av varje intervju och samtidigt genom frågorna tydliggöra min insikt om att hela sanningen inte alltid var uttalad. Rättssociologen Karin Widerberg beskriver en liknande situation som hon har upplevt i sitt intervjuarbete:

> De visste att vi hade intervjuat de anställda först och att vi följaktligen satt inne med information som de inte hade. Det gav oss trygghet och trumf på hand som kunde vara bra att ha om de inledningsvis försökte bagatellisera eller raljera över temat. För till skillnad från mötet med de anställda hände det att ledarna försökte ”sätta oss på plats”. Detta bemötte vi omedelbart genom att sätta dem på plats – men på ett sakligt och professionellt sätt, som vi ser det. Vi visste, av erfarenhet och ålder, att ”makten bara förstår makt” (Widerberg, 2002:112).

Widerberg menar också att makthierarkin i denna typ av intervjuer är den omvända jämfört i intervjun med de anställda. I mina intervjuer med cheferna var hierarkin tydlig. Cheferna var mestadels män i övre medelåldern, de flesta med akademisk utbildning och lång erfarenhet inom myndigheten. De fullföljde sitt uppdrag gentemot mig på ett sakligt och korrekt sätt. Det fanns få eller inga utrymmen för personliga samtal eller reflektioner utanför intervjun på samma sätt som ofta var fallet med de anställda. Inledande kommentarer om väder och vind för att mjuka upp stämningen fanns det inget intresse för. Kanske handlade det om deras pressade schema. Trots information om uppskattad tidsåtgång i samband med att intervjun bokades, visade det sig att flera av dem hade ont om tid. I realiteten utgjorde detta inte något stort problem eftersom jag hade lagt på en marginal i den meddelade tidsåtgången för intervjun, just för att inte hamna i en situation där intervjupersonen var stressad och intervjun därför inte skulle kunna genomföras på ett bra sätt.

Chefernas korrekta och sakliga uppträdande skulle också kunna vara uttryck för en viss distans till teamorganiseringen, även om ingen öppet ville kritisera ledningen eller myndighetschefen. Materialet från dessa intervjuer visade också att några chefer, något inlindat, ifrågasatte både teamorganisationen och det nya produktionsmålet. En chef svarar lite svävande på om han stod bakom förändringen av arbetsorganisationen och införandet av team. Här anas att han möjligen hellre hade sett en annan utveckling och samtidigt försökte han ta udden av betydelsen av team genom att betona betydelsen av en annan arbetsorganisatorisk förändring:

> Jag kan inte drömma om att jag tyckte någonting annat än att den här förändringen skulle genomföras. Nu gjordes ju den också i samband med att vi tog bort de delade grupperna, pg-grupperna[11], och gjorde p-team. Den frågan var väl nog större vill jag minnas. Den har jag ett klarare minne utav. Skulle vi verkligen göra en renodlad näringsidkarenhet och renodlade p-indrivningsenheter? Då släppte vi också den geografiska grunden för organisationsindelning. På den delen tror jag att vi är tämligen unika i den här regionen, att vi på så hög organisatorisk nivå har renodlade p- och n-verksamheter. De allra flesta regioner är ganska små. Det är på väldigt få ställen man kan ha renodlade näringsidkarindrivningsteam.

Ryktesvägen framfördes berättelser om att det i den gamla myndighetsledningen fattades många beslut på informell väg. Den nye myndighetschefen sades ha brutit mot detta mönster, vilket kan ha skapat en osäkerhet och förvirring, då övriga chefer tvingades anpassa sig till nya förutsättningar.

11 Pg-grupperna ansvarade för privatindrivning av skulder upp till 25.000 kr, p-grupper ansvarade för privatindrivning i de fall då skulderna översteg 25.000 kr.

I denna intervjuomgång genomfördes förutom intervjuerna med cheferna även intervjuer med handläggare från ett team som arbetade med indrivning mot näringsverksamhet. Hierarkin var i dessa intervjuer inte lika uttalad och jag var inte alltid den överordnade personen i situationerna. De flesta av de anställda hade arbetat inom myndigheten under lång tid, i många fall över tjugo år och i vissa fall hade de anställts innan jag ens var född, vilket gjorde mig ödmjuk inför uppgiften att förstå och förklara deras värld. Till min fördel talade däremot min utbildning som många hade (en ibland överdriven) respekt för. Det fanns en inbyggd hierarki i varje intervjusituation, men den varierade och var mer eller mindre framträdande, beroende på vilka personer som intervjuades och inte minst på personliga karaktärsdrag såsom kön, ålder och utbildning.

Efter varje intervjutillfälle, såväl i den första som i den andra intervjuomgången, skrev jag ned mina reflektioner kring upplevelserna av intervjusituationen, vilket var betydelsefullt för bedömningar av intervjuerna. Detta innebär inte att jag misstror någons uppgifter, men att det kunde ha betydelse om en person var nervös eller kände sig osäker på sin position alternativt var avslappnad och kände sig säker på sin plats i organisationen. En intervju kan också ge uttryck för ett uppdämt missnöje hos en anställd, ett missnöje som det inte finns utrymme att ventilera någon annanstans. Som intervjuare är det då lätt att få rollen som kurator, vilket i sig blir en avvägning som man måste göra och ta ställning till (se t ex Liedholm, 1999:174). En kvinnlig handläggare, som var missnöjd med sin lön berättade exempelvis hur upprörd hon var över lönesättningen och sa att hon hade ”sämst betalt på hela kontoret”. Hon uppehöll sig länge vid denna diskussion, vilken jag efter en stund upplevde som att hon kanske ville få mig att påverka ansvarig lönesättare. Det låg utanför mitt uppdrag och mina befogenheter. Hennes besvikelse över lönesättningen var troligtvis ett sätt att uttrycka missnöje över arbetsförhållandena i den nya teamorganisationen som vi just samtalade om. Handläggaren hade uttryckt sig kritiskt om verksamheten i teamet och hade dessutom en arbetsrelaterad sjukskrivning bakom sig. Efter att handläggaren fått ”prata av sig” en stund, styrde jag in samtalet på ett annat ämne.

Anteckningar om personers humör hjälpte mig i ett senare skede, då flera av intervjuerna låg långt tillbaka i tiden vid den tidpunkt då det empiriska materialet skulle sammanställas. Personernas uppträdande i samband med intervjuerna gjorde sig påminda och bidrog till en helhetsbild då jag läste igenom intervjuerna och kunde ”höra” intervjupersonerna tala.

Kontakten med de anställda

Möten med myndighetens personal skedde kontinuerligt under arbetets gång. Jag höll en löpande kontakt med de personer i myndigheten som var nära knutna till forskningsprojektet. Inledningsvis var den närmaste kontakten med projektledaren hos KFM Malmö som arbetade heltid med den då pågående omorganisationen. När han gick i pension övertog chefen för personal- och utvecklingsenheten denna funktion. Dessutom hade projektet regelbundna möten med den partssammansatta

arbetsgruppen. I denna ingick vid sidan av projektledaren för det sociologiska forskningsprojektet och jag själv en representant från kronofogdemyndighetens ledning, en teamledare, en kronofogde, en kronoinspektör samt en representant från vardera personalorganisation ST respektive Jusek. Jag deltog även i flera av myndighetens olika aktiviteter, framför allt teamledarutvecklingsträffar. Dessa möten fungerade som viktiga tillfällen att både knyta och upprätthålla kontakter med personalen. Mötena skedde kontinuerligt och var betydelsefulla i min strävan att hålla mig uppdaterad om viktiga händelser inom myndigheten. Minst lika viktigt var att alla tillfrågade gick med på att medverka i en intervju. De tog sig tid och bidrog med sina kunskaper och erfarenheter, då flertalet hade varit anställda länge. Ytterligare andra, som inte intervjuades var behjälpliga på andra sätt, exempelvis genom att de gav rundvisningar, förklarade hur datasystemet fungerade, sammanställde efterfrågade uppgifter eller på annat sätt bidrog med sina kunskaper. Jag hade kontakt med kronofogdemyndigheten fram till och med 2008, med uppehåll under större delen av 2007 på grund av föräldraledighet, även om intervjuerna genomfördes under en begränsad period (hösten 2003 – hösten 2005).

Myndighetens anställda var mestadels mycket tillmötesgående och att alla som tillfrågades accepterade att bli intervjuade är nästan lite anmärkningsvärt. Det är annars inte ovanligt att personer nekar till att låta sig intervjuas (se t ex Melén, 2008:85 för hans ansträngningar att engagera deltagare i sitt forskningsprojekt om arbetslösa sjukskrivnas svårigheter att återgå till arbete). De anställdas välvilliga inställning hängde troligen samman med att kronofogdemyndigheten själv initierade undersökningen. Vi fick utan problem tillgång till alla delar av organisationen och gavs tillträde till interna möten. I olika sammanhang framhölls vår närvaro i positiva ordalag. Vår undersökning underlättades av myndighetens välvilliga bemötande. De anställdas välvilja, kallades av cheferna för personalens ”lojalitet”, vilken de menade hade vuxit fram av som ett resultat av en lång anställningstid. Det kan också tolkas som att de anställda gör vad som krävs och förväntas av dem. ”Lojaliteten” skulle kunna vara negativ om de anställda la band på sig själva för att inte säga något kritiskt om sin arbetsgivare eller sin arbetssituation, men så uppfattade jag dem inte. Istället var de flesta öppna och frispråkiga. Mitt intryck av de anställda var att de tyckte det var roligt och spännande att få dela med sig av sina erfarenheter och kunskaper om kronofogdemyndigheten.

Endast vid ett fåtal tillfällen mötte jag en öppen motsträvighet. En gång var då vi i projektet försökte få tillgång till en viss typ av statistik, som en kvinna skulle ta fram åt oss. Trots flera påtryckningar fick vi endast delar av materialet som därmed inte gick att använda. Vi vet inte vad detta berodde på, men vilka uppgifter materialet innehöll visste vi redan och hon skulle inte skadas av att dessa lämnades ut. Möjligen var det ett uttryck för missnöje med förändringsarbetet. Hon hade fått en ny organisatorisk tillhörighet och en ny chef, som jag i efterhand förstod inte kom överens med hennes tidigare chef. Senare tog min forskning en annan riktning, vilket innebar att uppgifterna inte behövdes, så i realiteten utgjorde de undanhållna uppgifterna inget problem. Exemplet visar att en persons missnöje med sin arbetssituation kan riktas mot ett forskningsprojekt trots att vi inte på något sätt var inblandade i de

beslut som föregick de organisatoriska förändringarna. Kanske var undanhållandet av information kvinnans sätt att protestera då hon visste att vi hade ett fungerande samarbete med hennes nya chef?

Någon annan form av missnöje riktades inte direkt emot mig personligen, men uttrycktes i ord i olika intervjusituationer. Jag tolkar detta som att de anställda både vågade och ville framföra sina åsikter utan någon rädsla för eventuella repressalier. Exempelvis framförde en manlig handläggare kritik mot ledningen för dess sätt att hantera före detta chefer som inte ville återgå till indrivningsverksamheten:

> Men man kan säga så här, att man har i vissa fall uppfunnit vissa tjänster för människor som borde gå tillbaka till indrivningen, som kanske tidigare har varit kronoinspektörer och fått ett ledningsuppdrag, tillfälligt, men man säger så här ”jag kan inte tänka mig att gå in i indrivningen igen, så därför vill jag göra andra saker” och då brukar det dyka upp saker. Då får man sitta i den här kommittén och göra de här uppdragen och så vänder man inte tillbaka till indrivningsverksamheten.

Även om jag inte möttes av människor som direkt nekade till att låta sig intervjuas, var det en kvinna, som via sin chef framförde att hon inte ville bli intervjuad. Hon hade dock inte blivit tillfrågad. Hennes förklaring var att hon nyligen bytt arbetsort samt varit sjukskriven en tid. Troligtvis kan denna ”gardering” för att inte bli aktuell för en intervju förklaras med en viss känslosamhet kring händelserna i hennes yrkesliv och att hon ville undvika att blotta sitt inre snarare än att hon ville hemlighålla specifika uppgifter av yrkesmässig eller organisatorisk karaktär.

Kön och makt

Forskare har visat på en könsmässig obalans i formella organisationer, med kvinnor på de lägre nivåerna och med män på chefspositionerna (t ex Acker, 2006:109, Soidre, 2002:376, Westberg, 2001:87). Redan tidigt i min undersökning framkom att det fanns en tydlig vertikal och horisontell könsfördelning inom KFM Malmö. Längst ned i hierarkin fanns den kameralt anställda personalen, som till övervägande del bestod av äldre kvinnor med kort utbildning. Efter hand som deras arbetsuppgifter försvann, delvis som ett resultat av datoriseringen, försvagades deras ställning. Verksamheten var indelad i den kvinnodominerade privatindrivningen och den mer mansdominerade näringsindrivningen. Även chefsbefattningarna dominerades av män. Såväl de olika befattningarna som de olika nivåerna värderades olika och de områden där männen dominerade var högst värderade.

Möjligen förstärkte jag själv föreställningen om de olika befattningarnas betydelse genom att jag förberedde mina intervjuer med cheferna mer noggrant än med övriga intervjupersoner, vilket också återspeglas i intervjuguiderna. Mina noggranna förberedelser tyder på att (de till övervägande del manliga) cheferna åtnjöt större respekt av mig och blev mer förmånligt behandlade än deras (till största del kvinnliga) underställda. Detta visar att även om man (jag) tror sig (mig) vara medveten om och kritisk till den rådande genusstrukturen är det lätt att agera utifrån dess spelregler.

Jag har inte gjort någon genusanalys av mitt material, men en sådan skulle troligtvis bidra till att belysa flera intressanta förhållanden. Exempelvis finns det studier som pekar på att den hierarkiska karriärformen passar män bäst (Wahl, Holgersson, Höök & Linghag, 2001:73). Detta kan bland annat ta sig uttryck i att kvinnor rekryteras till befattningar där det krävs en kvalificerad expertis, men inte i samma grad till befattningar där det finns beslutsutrymme i organisatoriska frågor eller möjlighet att utöva auktoritet (Savage, 1992:146). Dessutom hävdar flera feministiska forskare att den ojämna maktfördelningen mellan könen på samhällsnivå avspeglas i byråkratiska organisationer och därför ofta uppfattas som ”naturlig” (Wahl, Holgersson, Höök & Linghag, 2001:73).

Inledningsvis redovisade jag inte heller könet på de intervjupersoner som har citerats med hänvisning till att hålla deras identiteter hemliga. Efter noga överväganden beslöt jag att ändra detta, då kön har betydelse. Intervjuerna genomfördes flera år innan publiceringen av denna doktorsavhandling. KFM Malmö existerar inte längre som en självständig organisation, vilket innebär att de intervjuade personerna antingen fått nya befattningar i den nya myndigheten eller lämnat detta verksamhetsfält eller arbetsmarknaden som helhet. Intervjupersonernas identiteter är konfidentiella. En person insatt i den förre myndighetens verksamhet skulle möjligen kunna avslöja dem, men skulle troligtvis inte ha något att vinna på detta. Min förhoppning med redovisningen av kön är att levandegöra den empiriska framställningen, tillföra avhandlingen ytterligare perspektiv samt erbjuda den intresserade läsaren att göra egna tolkningar av materialet.

Jag har själv bland annat reflekterat över den förändrade chefsrekryteringen. Tidigare rekryterades blivande chefer bland kronofogdarna, en ordning som förändrades ungefär samtidigt som andelen kvinnliga kronofogdar ökade. Denna förändring uppfattar jag som ett sätt att försöka bevara en manlig dominans i myndighetens ledning[12]. Arbetsvetaren Lena Abrahamsson (2009:114) kallar denna typ av upprätthållande av könsstrukturer där det görs försök att bryta mönstret för ”återställare”. Inom lantmäteriet har det skett en liknande utveckling. Tidigare var kravet för att få en chefstjänst att man var utbildad lantmätare. Då andelen kvinnliga studenter på lantmätarutbildningen steg till 50 procent togs utbildningskravet bort med en hänvisning till att det i ”den allmänna samhällsutvecklingen föreföll lämpligare med yrkesadministratörer som chefer för större organisationer” (Wahl, Holgersson, Höök & Linghag, 2001:83, Sundin, 1993:166). På så vis ökade männen i rekryteringsunderlaget och den manliga dominansen kunde bestå.

Analys av materialet

Den kunskap som en forskare tillägnar sig genom sina intervjupersoner är beroende av den valda utgångspunkten och i vilken ordning intervjuerna genomförs. Således

12 Detta är en möjlig tolkning av händelseutvecklingen och jag utesluter inte andra tolkningar.

får en studie med utgångspunkt i en organisations formella struktur och ledning andra konsekvenser än en studie som utgår från de underordnades perspektiv (jämför Smith, 1987 och Davies & Esseveld, 1989). I min studie av kronofogdemyndigheten fick jag relativt omgående kontakt med projektledaren för organisationsförändringen. Ett inledande samtal med honom låg nära till hands och jag tror att det hade påverkat mina kontakter med myndigheten negativt att välja en annan ingång. En sådan strategi skulle ha begränsat min fortsatta tillgänglighet till myndighetens olika funktioner och till de anställda. Den bild som till en början målades upp för mig var ett resultat av tolkningar gjorda av representanter för myndighetsledningen. Jag fick en officiell och i viss mening tillrättalagd bild. Berättelserna präglades av personernas positioner i organisationen. För de som drev frågan var teamorganiseringen ett koncept som inte fick misslyckas. Interna undersökningar av arbetsmiljön visade att trivseln hade förbättrats. Detta ansågs vara ett viktigt delmål i strävan efter ett förbättrat resultat. Förespråkarna var entusiastiska och satte en stor tilltro den nya organisationsformen. En av de manliga cheferna hade stora förhoppningar på myndighetens utvecklingsmöjligheter och siade om goda framtidsutsikter:

> Men om det i stort sett är liknande förhållanden och förutsättningar som vi har idag så tror jag det kommer att landa i visionen att man tycker det är kul att gå till arbetet. Man samarbetar och samverkar. Man gör goda resultat. Sedan är ju inte den här organisationen till för att skapa den mest effektiva organisationen, den bästa organisationen i Sverige. Utan vi vill göra en organisation som blir bra på att utvecklas. Vi ska bli bäst på att utvecklas, i alla fall bättre. Och det tror jag att vi kan skönja spår av om några år. Det får vi hoppas och det får vi avläsa i de olika instrument och enkäter och annat, var vi står i det skedet i förhållande till var vi stod när vi startade. Det här kostar rätt stora pengar.

Min ingång i myndigheten förstärkte intrycket av myndighetsledningens idéer och uppfattningar som förhärskande. En annan ingång i organisationen, exempelvis genom att först tala med den stora kvinnogruppen i indrivningsverksamheten skulle troligen ha bidragit med andra uppgifter som cheferna sedan kunde ha konfronterats med. Nu blev det istället tvärtom, att ledningsperspektivet bemöttes av andra yrkeskategorier. Jag försökte att inte okritiskt tillägna mig den framlagda berättelsen om myndigheten. Det var svårt att helt bortse från mina första intryck, men jag kunde nyansera framställningen genom att anta en kritisk hållning och att själv söka andra intryck. Jag lyckades inte helt distansera mig från den först presenterade bilden, vilket resulterade i att denna delvis påverkade vilka frågor jag ställde till de anställda. Det visade sig att sådana begränsningar kan vara av godo, då mina ibland något naivt formulerade frågor besvarades kritiskt. Exempelvis ifrågasatte en intervjuperson definitionen av ett ”bra resultat” genom att peka på ett antal svårigheter med den nya målformuleringen. På så vis förändrades den bild som myndighetsledningen förmedlade. Handläggarnas och kronofogdarnas beskrivning av konsekvenserna av organisationsförändringarna, organisationens utformning och det dagliga arbetet bidrog till att jag distanserade mig från och reviderade den bild som jag inledningsvis hade fått. Detta innebar att jag i de följande intervjuerna kunde ifrågasätta chefernas

resonemang. Jag tog visserligen utgångspunkt i myndighetsledningens perspektiv, men lät sedan därefter andra yrkesgrupper komma till tals. Min strategi att intervjua anställda ur samtliga yrkesgrupper för att sedan avsluta med att intervjua chefer gav en insikt i vilka uttryck de planerade förändringarna tog sig på olika nivåer och hur de anställda i organisationens olika delar resonerade. En undersökning om organisationsförändringar kräver insyn i organisationens olika delar.

Min utgångspunkt gav *en* bild av organisationsförändringen. Underställda och chefer tolkar troligtvis samma situation på olika sätt och värderar samma händelser utifrån olika kriterier. Strategin att intervjua anställda på olika nivåer möjliggjorde att jag kunde ställa olika upplevelser och erfarenheter mot varandra. Således kunde jag visa hur förändringarna delvis fick andra konsekvenser än vad ledningen hade planerat. En teamledare berättade hur teamets medlemmar höll sig framme vid ärendefördelningen för att få tillräckligt många arbetsuppgifter:

> Egentligen är det ju en form av grupptryck, att alla förväntar sig att alla jobbar ordentligt, det märker man ju på fördelningsmötena också. På något sätt är trycket sådant att alla vill vara duktiga. Alla vill ta till sig. Det händer nästan vid möten att vi inte har material så att det räcker för att alla ska bli nöjda. Man vill ha mer än vad som finns. Då får man gå in och leta själv, för det finns ju annat. Det finns ju sånt som ska jobbas om. En utredning som är gjord för flera [år sedan] kanske ska göras om idag. Det finns ju alltid, men ibland blir det lite huggsexa… Men det måste ju vara för att man känner trycket ifrån andra. Alla vill visa framfötterna.

Teamledarens berättelse visar att myndighetsledningens avsikt med att minska arbetsbelastningen för den enskilde också kunde få motsatt effekt. Ett informellt tryck i teamet medförde att pressen på den enskilde ökade då arbetstempot trissades upp. Mer om hur tolkningar av materialet gjordes följer nedan.

Tolkningar av det empiriska materialet

Redan tidigt lade jag märke till två dominerande förhållningssätt inom kronofogdemyndigheten, även om jag inte då förstod hur jag skulle hantera dem. Dessa verkade stå i skarp motsättning till varandra. Å ena sidan fanns förespråkarna för en ny modern organisation som strävade efter högre effektivitet och som av deras antagonister upplevdes som alltför marknadsorienterade. Förespråkarna för en modernisering av organisationen fanns i myndighetsledningen, där myndighetschef, vice myndighetschef och den före detta enhetschef som nu var projektledare för teamorganisationen var nyckelpersoner. Antagonisterna utgjordes bland andra av kronofogdarna, som påstods vara motsträviga och ovilliga att bidra till förändring. Själva menade de att de värnade om rättssäkerheten och hävdade att det var svårt eller rent av omöjligt att kombinera myndighetsutövning med produktionsmål.

Efter hand nyanserades bilden och det som inledningsvis framstod som en tudelning mellan två falanger blev allt mer otydlig. Förespråkare och motståndare återfanns i alla yrkeskategorier. Inte heller i den stora gruppen av handläggare fanns det

en gemensam uppfattning och inställningen till de pågående förändringarna varierade såväl inom som mellan teamen. Så småningom blev det tydligt att denna för- eller emot uppdelning var ett uttryck för något mer. Teamorganisationen visade sig vara en del i en mycket mer omfattande förändring av kronofogdemyndigheten. Förutom ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna infördes också ett nytt produktionsmål, en prioriteringsordning och ett nytt datasystem. Många anställda uttryckte en oro för att rättssäkerheten skulle urholkas i samband med förändringarna. Den framväxande och allt mer komplexa bilden av händelseutvecklingen i kronofogdemyndigheten behövde en fördjupad analys.

Dessa observationer om olika slags ställningsstaganden i kronofogdemyndigheten förde mig in på en tematisering av det empiriska materialet för att besvara avhandlingens frågeställningar. Tematiseringen gjordes med utgångspunkt i ”upprepningar” respektive ”skillnader och likheter” (Ryan & Bernard, 2003:89). Upprepningar innebär att samma tema eller ämne återkommer flera gånger. Exempelvis nämnde flera anställda produktionsmålet och den medföljande prioriteringsordningen. Det ifrågasattes om det var ett relevant mål, vad dess innebörd var, huruvida ett visst team uppfyllde produktionsmålet eller om alla anställda verkligen ansträngde sig tillräckligt för att man inom teamet eller i myndigheten som helhet skulle lyckas med att göra det. Produktionsmålet utgjorde – i likhet med prioriteringsordningen och i förlängningen myndighetens nya inriktning – ett framträdande tema i det empiriska materialet. Ett annat sådant tema var förmågan att agera rättssäkert och om nya mål och prioriteringar urholkade rättssäkerheten. Många av de anställa förde resonemang med utgångspunkt i och motiverade sina beslut utifrån vikten av att upprätthålla demokratiska principer.

En tematisering som utgår från skillnader och likheter avser systematiska jämförelser mellan olika tidpunkter. En sådan utgångspunkt är fruktbar i förändringsstudier, eftersom den möjliggör att ta reda på om det har skett några förändringar och i så fall vilka konsekvenser de haft. Vilka skillnader och likheter finns det mellan ”då” och ”nu”? Härigenom kunde exempelvis visas hur den formella strukturen förändrades genom organiseringen av de anställda i team där teamledaren först inte skulle ha någon chefsroll. Efterhand visade sig detta problematiskt varför ledningsstrukturen inom teamen reviderades och en tydligare över- och underordning framträdde än tidigare.

Flera teman kombinerades vid tolkningar av det empiriska materialet för att undersöka sambandet mellan olika företeelser. Så skedde bland annat vid analysen av samarbetet i teamen. Teamarbetet framhölls å ena sidan som ett ökat samarbete mellan de anställda, vilket exemplifierades med ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna – en stor förändring mot tidigare förhållanden. Samtidigt framkom att det fanns svårigheter att lita på varandra, vilket hämmade samarbetet.

En byråkrati i förändring

I mina intervjuer framkom att de anställda förhöll sig på olika sätt till ett antal regler i myndigheten, såväl nya som gamla. De förändrade krav som följde på kronofogdemyndighetens nya produktionsmål ansågs kollidera med de krav och förväntningar de anställa dittills hade upplevt i arbetet. Flertalet anställda uttryckte att olika värden ställdes mot varandra, t ex ställdes en bibehållen rättssäkerhet i ärendehanteringen *mot* en effektivisering av produktionen. Förespråkarna för förändringarna inom kronofogdemyndigheten menade att de olika kraven med fördel kunde kombineras. De som var mer skeptiska hävdade istället att förändringarna skedde på bekostnad av en bibehållen rättssäkerhet. I diskussionerna var det främst två aspekter av förändringarna inom KFM Malmö som framhölls av cheferna. Det var organiseringen i team och det nya produktionsmålet. Det blev efter hand tydligt att teamorganiseringen i hög grad genomfördes för att produktionsmålet skulle uppfyllas. Det rörde sig inte om två separata företeelser utan om olika delar av samma reform, i vilken teamorganiseringen var ett medel för att uppfylla produktionsmålet. Men även det nya datasystemet, den ökade målstyrning och den nya prioriteringsordningen var betydelsefulla delar i förändringsprocessen.

Teamen skiljde sig från den tidigare arbetsorganisationen vad gäller såväl ledarskap som ansvars- och uppgiftsfördelning. Denna insikt väckte min nyfikenhet på om de byråkratiska värdena höll på att försvinna tillsammans med de byråkratiska organiseringsprinciperna. Jag kom därför att alltmer intressera mig för hur mina intervjupersoner förhöll sig till, resonerade kring och agerade utifrån de nya förutsättningar som följde med organisationsförändringarna. Genom att se förändringarna genom ett ”byråkratiskt filter” upptäckte jag att de gick i två olika riktningar. I vissa avseenden uppfyllde myndigheten i allt högre grad kriterierna för en ”idealbyråkrati” medan den i andra avseenden antog andra organisatoriska drag. För att förklara myndighetens samtidiga byråkratiserings- och avbyråkratiseringsprocesser tog jag hjälp av begrepp från institutionell teori. De kan användas både för att förklara varför det sker förändringar och, vilket möjligen är ännu mer intressant, för att förklara varför förändringar uteblir. Genom detta tillvägagångssätt blev det möjligt att påvisa att både byråkratiska och icke-byråkratiska drag kan förstärkas och att förklara hur en sådan ”blandorganisation” kan fungera. Vidare visas att nya styr- och kontrollfunktioner kan komplettera en byråkratisk regelstyrning.

Materialet analyserades genom att studera förändringarna av kronofogdemyndighetens formella struktur och hur dessa mottogs och vilket genomslag de fick. En handläggare reflekterade över dokumenteringen av ärenden som görs i datasystemet INIT. För henne har den ökade synligheten av hennes arbetsinsats medfört att hon är noggrannare i sina anteckningar om varje ärende än vad hon var tidigare. Att hennes kollegor kunde gå in i datasystemet för att se vad hon hade gjort och kanske också överta ett ärende, underlättades av att hon gjorde ordentliga anteckningar. Den ökade synlighet som kom med datasystemet ledde också till nya former av kontroll. Medan det tidigare var ansvarig kronofogde som granskade handläggarnas arbete under och efter avslutat ärenden, hade kollegornas insyn nu ökat. Handläggarna kunde

när som helst ta del av en kollegas arbete och själva bedöma både hur mycket arbete kollegan lagt ned på arbetsuppgiften och dess kvalitet. Men kronofogdens kontroll fanns samtidigt kvar, då denne gjorde stickprover bland utredda ärenden. Den formella uppföljningen av handläggarnas arbete hade kompletterats av en informell kontroll som utfördes av kollegor på samma nivå.

De formella förändringarna, exempelvis i ansvarsfördelning och målformulering, gav en bild av hur myndighetsledningen tänkte sig att den nya organisationen skulle styras. De anställdas förhållningssätt till förändringarna gav en bild av hur de föll ut i praktiken. Därigenom blev det möjligt att belysa både förutsättningarna för organisatorisk förändring och de krafter eller omständigheter som bromsade det praktiska genomförandet. *Formella* och planerade förändringar betyder inte alltid att *faktiska* förändringar sker och individers agerande antingen kan underlätta eller bromsa organisatorisk förändring.

Sammanfattning

Studien tog sin utgångspunkt i en fallstudie av organisationsförändringar inom kronofogdemyndigheten i Malmö. Spänningen mellan byråkrati och förändring är särskilt intressant, då byråkratier per definition är rigida och därmed är svåra att förändra. Att myndighetsledningen ville omorganisera en så traditionell myndighet som KFM Malmö enligt principer hämtade från näringslivet kunde förväntas försvåra förändringsprocessen.

För en fördjupad fallstudie är det önskvärt att flera olika metoder används. Intervjuer genomfördes med anställda i flera olika indrivningsteam och med chefer på alla nivåer. Därtill kom observationer, genomgång av myndighetsintern statistik och att kontakter knöts med personal både på utbildningsdagar och i en partssammansatt arbetsgrupp. Forskningsprocessen präglades av öppenhet från kronofogdemyndighetens sida och tillgänglighet till dess olika verksamheter.

Det empiriska materialet analyserades med hjälp av två metoder: att samma tema återkom hos olika intervjupersoner respektive genom att undersöka skillnader och likheter längs en tidsdimension. Det var två sätt att strukturera materialet som bidrog till intressanta tolkningar utifrån nyinstitutionell teori och byråkratibegreppet.

Analyserna visade att flera av organisationsförändringarna fick genomslag i kronofogdemyndigheten och medförde reella förändringar i den dagliga verksamheten. Samtidigt som nya idéer anammades i myndigheten befästes flera byråkratiska drag då nya styr- och kontrollfunktioner anpassades till de byråkratiska organiseringsprinciperna.

KAPITEL 6

Nya idéer introduceras i kronofogdemyndigheten

Två planerade organisationsförändringar

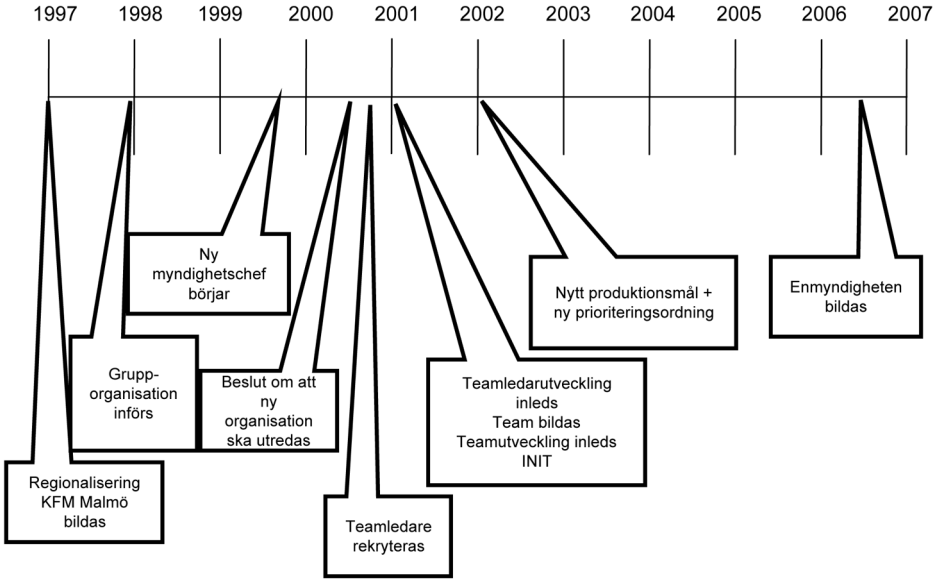
Sammanslagningen av de två skånska kronofogdemyndigheterna till KFM Malmö år 1997 skedde för att genom ökad effektivitet minska utgifterna och för att åstadkomma större enhetlighet i hanteringen av ärenden (se figur 1 nedan för en översikt av planerade förändringar inom KFM Malmö). Tidigare sammanslagningar hade gjorts på initiativ av riksdag och regering till skillnad från sammanslagningen till regionmyndigheter år 1997 som initierades av Riksskatteverket själv.

Medan de organisationsförändringar som genomförts inom exekutionsväsendet för att rationalisera verksamheten tidigare främst varit inriktade på den övergripande organisationen – inte minst sammanslagningar av små myndigheter till större – är föremålet för denna avhandling arbetsorganisatoriska förändringar inom KFM Malmö. Organiseringen av de anställda först i grupper och senare i team initierades av malmömyndigheten. Liksom andra omställningar inom offentlig sektor genomfördes denna i en tid då minskade utgifter var ett viktigt framgångsmått. Det ansågs ”naturligt” att avbyråkratisera och effektivisera offentlig verksamhet för att uppnå rationaliseringsvinster (Forssell, 1999:14).

Det främsta skälet till översynen av KFM Malmös organisationsstruktur i slutet av 1990-talet var att myndighetsledningen var angelägen om att förbättra produktionsresultatet utöver vad myndighetssammanslagningen i sig förväntades medföra. Vid jämförelser med övriga kronofogdemyndigheter tillhörde Malmömyndighetens resultat, enligt RSV:s mätningar, de sämre i landet. Kronofogdemyndighetens ledning kände sig troligtvis pressad av RSV att öka produktiviteten. Myndighetsledningens analys av problemen bör ses i ljuset av den rådande samhällsdebatten om behovet att förändra och effektivisera offentlig sektor. Förändringsförsöken kan tolkas som ett försök att alltmer likna organisationer i kronofogdemyndighetens närhet, det vill säga andra offentliga verksamheter. Kravet på ökad produktivitet kom inte minst från RSV. Av Riksskatteverkets årsredovisning för 2001 framgår att KFM Malmö uppvisade det lägsta produktionsresultatet av landets tio regionkronofogdemyndig-

heter. Kravet på förbättrad produktivitet kan beskrivas som en tvingande anpassning av kronofogdemyndigheten för att återfå legitimitet i omgivningen (jämför DiMaggio & Powell, 1983:150). En strävan efter anpassning till omgivningens krav är dock ingen garanti för att verksamheten faktiskt blir mer lik andra organisationers eftersom nya idéer alltid redigeras till varje organisations specifika förutsättningar (Sahlin-Andersson, 1996:82).

Figur 1: översikt av planerade förändringar inom Kronofogdemyndigheten i Malmös.



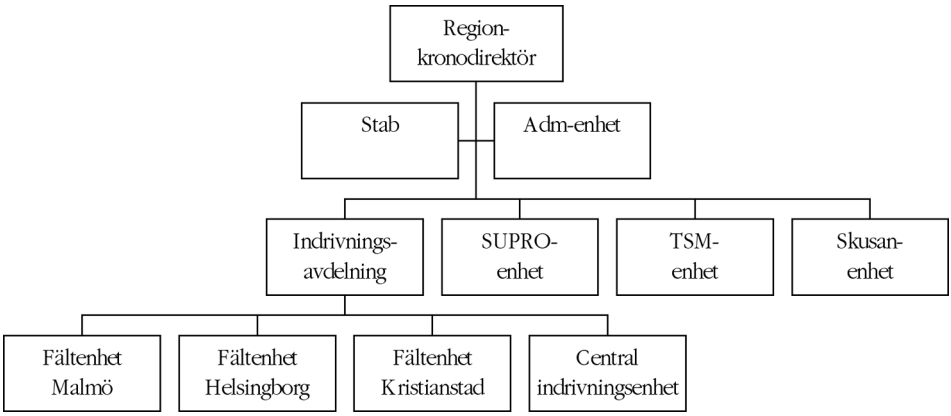
De anställda organiseras i grupper

Ett sätt att försöka leva upp till omgivningens förväntningar och frångå byråkratiska organiseringsprinciper var att förändra den formella arbetsorganisationen. Vid tiden för myndighetssammanslagningen år 1997 organiserades kronofogdemyndighetens anställda i *grupper,* på initiativ av den förre regionkronodirektören och den förre biträdande regionkronodirektören Grupperna kallades ”självstyrande” i myndighetsdokument medan mina intervjupersoner omväxlande hänvisade till dem ”självstyrande” respektive ”uppdragsstyrda”, vilket visar att det fanns varierande uppfattningar om gruppernas syfte. Termen *självstyrande* grupper antyder att personalen hade ett stort inflytande över arbetets uppläggning och genomförande medan *uppdragsstyrda* tvärtom indikerade att arbetets uppläggning och organisering beslutades över huvudet på de anställda som därmed fick ett begränsat inflytande[13].

13 Jag har valt att genomgående benämna dem ”grupper”, även om jag är medveten om betydelseskillnaden mellan begreppen. Jag är medveten om att dessa betydelser faller bort om jag endast kallar dem för enbart ”grupper”. Min egen tolkning är att grupperna var tänkta att vara självstyrande även om de inte alltid fungerade så i praktiken.

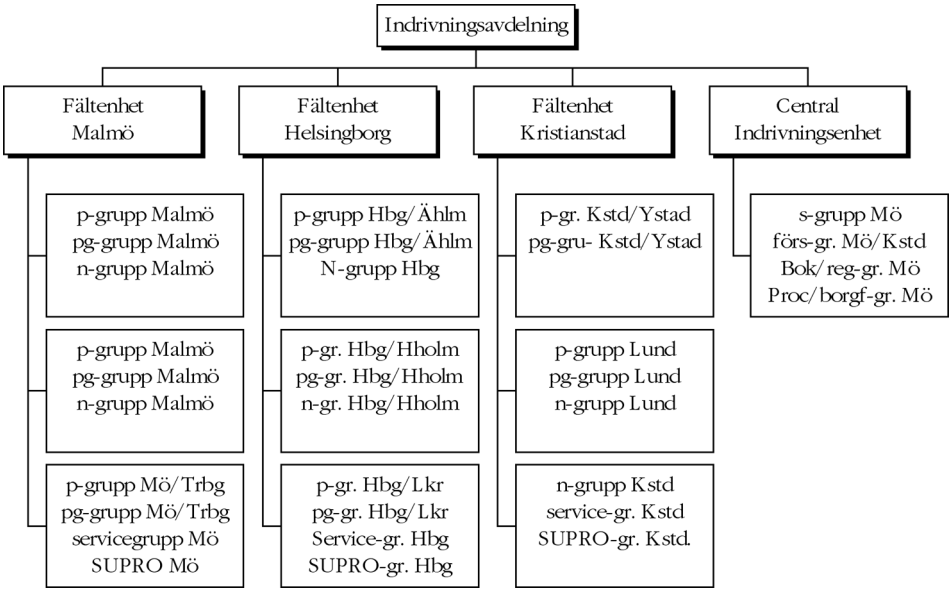
Istället för att varje grupp hade en chef skulle en gemensam sektionsansvarig ansvara för vissa personalfrågor och en ”operativ ledare” (myndighetens nya benämning på kronofogden) garantera att den juridiska kvaliteten upprätthölls. Chef för myndigheten var regionkronodirektören. Närmast under honom fanns en stabsfunktion, en administrativ enhet och fyra verksamhetsknutna enheter, varav *indrivningsavdelningen* var störst. Denna delades in i fyra geografiska *fältenheter*: Malmö, Helsingborg, Kristianstad samt den centrala indrivningsenheten som verkade både från Malmö och från Kristianstad. Övriga enheter var ”Summarisk process” (SUPRO), ”Tillsynsmyndigheten” (TSM) och ”Skuldsanering” (Skusan) (se figur 2).

Figur 2: KFM Malmös bild av organisationens formella struktur åren 1998-2000.



Indrivningsavdelningens fältenheter var med undantag av den centrala indrivningsenheten i sin tur indelade i tre *sektioner*. Varje sektion bestod av tre eller fyra *grupper* och ansvarig för varje sektion var en sektionsansvarig (se figur 3). Grupperna var ansvariga för att planera, fördela och genomföra arbetet. Varje grupp ansvarade även för att det uppdrag som den fått från enhetschefen utfördes och rapporterade sedan resultatet till denne. Vid behov skulle gruppen utse en person som samordnare och för att representera gruppen i olika sammanhang. Arbetsuppgifterna skulle utföras som ett lagarbete, där medlemmarna fördelade arbetet, så att de anställdas kompetens utnyttjades på bästa sätt för att ”uppnå maximalt resultat” i ärendehanteringen. Ansvaret för att målen uppnåddes delades av de anställda i gruppen. Den sektionsansvarige skulle stödja grupperna och se till att de hade den bemanning och tekniska utrustning som krävdes. Denne hade även vissa personaladministrativa arbetsuppgifter och som uppgift att ”stödja och vägleda grupperna i grupputvecklingsarbetet” samt ”hålla individuella utvecklingssamtal med huvuddelen av personalen”. Dessutom skulle den sektionsansvarige åt enhetschefen ”analysera gruppernas resultat” och ”arbeta med arbetsmiljöfrågor”.

Figur 3: KFM Malmös formella organisationsschema över gruppernas indelning.



Organisationen som byggde på gruppkonceptet bestod av en indrivningsavdelning indelad i fyra fältenheter. För avdelningen ansvarade indrivningschefen och varje fältenhet styrdes av en enhetschef. (Mö = Malmö; Trbg = Trelleborg; Hbg = Helsingborg; Ählm = Ängelholm; Hholm = Hässleholm; Lkr = Landskrona; Kstd = Kristianstad.) Under varje fältenhet fanns tre sektioner som vardera bestod av två-tre grupper: pg-grupp = privatindrivning generalistgrupp, p-grupp = privatindrinvingsgrupp, n-grupp = indrivning mot näringsidkare.

Även om de anställda i grupperna själva skulle styra över sitt arbete, var det de överordnade som ansvarade för att de fungerade. Olika ansvarsområden vilade på sektionsansvarig och enhetschef, vilket innebar att det ibland upplevdes som oklart vem som hade ansvaret i en viss fråga. Till varje grupp var också en operativ ledare knuten. Denne skulle ansvara för ”sakområdet och rättstillämpningen”, vilket innebar att se till att ärendena handlades av kompetent personal i rätt tid och ordning. Den operative ledaren kunde vid behov överta handläggningen av en gäldenär, flytta handläggning eller besluta om att ytterligare kompetens skulle tillföras. Vidare hörde till dennes arbetsuppgifter att se till att gruppens arbete utfördes i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer, att hålla gruppen á jour om sakområdet, att följa och utvärdera utvecklingen av gruppens arbete samt att definiera och påtala brister i kompetensförsörjningen.

Tanken bakom organiseringen i grupper var att öka effektiviteten och att de flesta rutinärenden snabbt skulle handläggas och avslutas. Men det fanns även en idé om ett större ansvar och självständighet över den egna arbetssituationen, vilket också tog sig uttryck i att personalorganisationerna kände sig delaktiga i förändringsprocessen:

> Här var vi [personalorganisationerna] mycket aktiva i hela processen med att ta fram detta och fick mycket stor delaktighet. Det enda vi kan säga när vi utvärderade, vi hade

> varit lite otydliga när vi gick ut och återkopplade till personalen. Både vi och myndigheten var otydliga. Men vi hade mycket stor delaktighet.

Intentionen att göra de anställda delaktiga i organisationsförändringen och att ge dem ökat utrymme i planeringen av den dagliga verksamheten var en avvikelse från byråkratisk organisering, som kännetecknas av en tydlig uppdelning av vem som planerar och vem som utför arbetet. När arbetsorganisationen förändrades frångick man även i ett annat avseende byråkratiska organiseringsprinciper. Enligt Weber kännetecknas en byråkratisk organisation av en klart definierad hierarki av beslutsfattare. Det står i djup kontrast till hur det förhöll sig i KFM Malmö sedan grupporganisationen introducerats. Den nya ledningsstrukturen innebar att ansvaret delades mellan tre olika personer: enhetschefen hade ett övergripande ansvar för produktionen, en sektionsansvarig var ansvarig för arbetsmiljö, bemanning och utbildning och en operativ ledare säkrade kvalitet och juridisk tillämpning. Dessutom saknade grupperna egna ledare eller chefer. Allt som allt innebar detta ett avsteg från byråkratins utpräglat hierarkiska ledningsstruktur, som karaktäriseras av en tydlig över- och underordning (jämför Weber, 1987:59).

Arbetsuppgifter specialiseras och kompetenskraven höjs

I samband med införandet av grupporganisationen delades arbetsuppgifterna in i tre kategorier. Olika grupper specialiserades på indrivning mot privatpersoner (p-grupper), indrivning mot privatpersoner med skulder som understeg 25.000 kr och där verkställigheten var begränsad (generalistindrivning, pg-grupper) samt indrivning mot näringsidkare (n-grupper). P- och pg-grupper fanns på alla myndighetens kontor, men där arbetsunderlaget var för litet för en hel grupp, var gruppen delad på två orter. Näringsindrivningen förlades till kontoren på myndighetens fyra största kontor i Malmö, Lund, Helsingborg och Kristianstad. I varje sektion, som var uppbyggd av mellan 2-4 grupper, blandades olika indrivningsgrupper, vilket förklaras så här i ett dokument om grupporganisationens utformning:

> Syftet är att minska klyftan mellan privat- och näringsidkarindrivning och därmed öka förståelsen för varandras arbete, upprätthålla en allmänkompetens inom båda områdena och underlätta övergång mellan områdena när det blir aktuellt.

Indelningen i pg-, p-, och n-grupper gjordes för att handläggarna inom en grupp skulle specialiseras inom ett visst arbetsområde och för att uppnå ett maximalt resultat i ärendehanteringen. Samtidigt eftersträvades en ökad förståelse för andra typer av verksamheter inom sektionen för att upprätthålla allmänkompetensen. Strategin byggde på en vilja att samtidigt både *bredda* och *specialisera* handläggarnas kompetens. Resultatet tycks dock främst ha blivit en ökad specialisering av handläggarna då ärendena *inom* en grupp blev alltmer likartade till sin karaktär och skillnaderna i handläggarnas arbetsuppgifter *mellan* olika typer av grupper ökade. Specialiseringen

av de olika grupperna medförde smalare arbetsområden och därmed en ökad arbetsdelning, vilket är kännetecknande för byråkratisk organisering.

Sammanslagningen av de två myndigheterna och av kontoren, specialiseringen av handläggarnas arbetsuppgifter och inriktningen på produktionsmål var centrala händelser i den pågående organisationsförändringen. Därtill genomfördes kompetenshöjande utbildningsinsatser för vissa anställda, för att förbereda dem för nya arbetsuppgifter. Flera av de kameralt anställdas arbetsuppgifter hade under de föregående åren försvunnit, delvis som ett resultat av ett ökat datoranvändande inom myndigheten. För att myndighetsledningen även fortsättningsvis skulle kunna dra största möjliga nytta av denna grupp, erbjöds de vidareutbildning till kronoassistenter eller till kronoinspektörer. Erbjudandet mottogs skeptiskt av många av de (äldre) kvinnor det berörde, då det uppfattades som obligatoriskt och tvingande. Utbildningserbjudandet sammanföll med myndighetssammanslagningen då flera kontor skulle läggas ned. De berörda informerades om att en utbildning till kronoassistenter/inspektörer ökade chansen till en tjänst på det kontor de fortsättningsvis önskade arbeta på. Således valde många att delta i utbildningen mer eller mindre mot sin vilja:

> När vi sökte hit, så skulle vi gå på kurser också. Och i stort sett så tvingade de oss till att gå på kurser, så vi har ju varit på väldigt många kurser och sedan blev vi kronoassistenter. För då hotade de med att gick vi inte på detta så kunde vi hamna precis var som helst. Men så var det inte, men det gjorde de just då. Vi har gått på mycket utbildning, för vi har egentligen bara två veckor av kurser till så hade vi också varit inspektörer. Hade jag varit yngre hade jag nog fortsatt. Men det räcker så här, jag tycker det är lite obehagligt. Jag är en sån här ”socialare”, jag tycker det är obehagligt att komma hem och vräka folk och där det är barn och sånt med i bilden.

Den kameralt anställda kvinnan upplevde att hon inte hade någon reell valmöjlighet att tacka nej till den erbjudna internutbildningen. Även andra kamerala ställdes inför samma dilemma. En annan kameralt anställd kvinna blev uppringd i hemmet under en sjukskrivningsperiod och blev erbjuden att gå kursen:

> Så jag sa att jag har väl inget annat val om jag ska få stanna kvar, för egentligen ville jag inte. För jag oroade mig för proven [på utbildningen] och sånt och det blir ju inte bättre med en sjukdom då. Jag slapp gå, så jag fick stanna kvar som kameral och det är jag jättetacksam för.

En manlig chef berättade att:

> Vi har under många år försökt att styra upp kompetensen bland våra medarbetare som har haft enklare arbetsuppgifter. Det har visat sig inte vara så lyckosamt, lite missriktad välvilja hos arbetsgivaren. Och det blir inte bra, varken för arbetsgivaren eller medarbetaren.

Flera av de tidigare kameralt anställda, som hade möjlighet, fortsatte att arbeta med sina gamla arbetsuppgifter också efter utbildningen. Trots att de hade behörighet för

visst exekutivt arbete ville eller kunde de inte utföra det. Många kände sig osäkra på sina nya arbetsuppgifter och inför den gäldenärskontakt som tidigare låg utanför deras befattningar. De kompetenshöjande insatserna fick inte det omedelbara genomslag som myndighetsledningen hoppades på, då flera av de anställda visade en ovilja att utbilda sig och gå över till nya arbetsuppgifter.

Flera nya idéer introducerades i kronofogdemyndigheten. Vi har sett försök att frångå byråkratiska organiseringsprinciper genom en ny ledningsstruktur och genom ett ökat utrymme för de anställda att själva planera och genomföra arbetsuppgifterna. Eftersom olika typer av arbetsuppgifter fördelades på olika grupper fick handläggarna allt smalare arbetsuppgifter. Konsekvensen blev en ökad specialisering och fördelning av arbetsuppgifter mellan de olika grupperna, vilket är ett byråkratiskt drag. En byråkratisk organisation i form av strikt arbetsdelning kom här till användning för att leva upp till de skärpta kraven på måluppfyllelse. Ett annat tecken på att det krävdes alltmer av de anställda var den mer eller mindre obligatoriska utbildningen av de kameralt anställda för att de skulle kunna utnyttjas mer produktivt i ärendehanteringen.

Grupporganisationen utvärderas – och försvinner

De förändringar som genomfördes i samband med grupporganiseringen fick ett begränsat genomslag. Det skedde visserligen en formell förändring av den organisatoriska strukturen, men på flera punkter stannade det vid detta och grupperna etablerades inte i organisationen. Därtill kvarstod ett antal organisatoriska problem. Arbete i grupper som skulle ge handläggarna en viss form av självstyre i kombination med en ökad specialisering av arbetsuppgifter var myndighetsledningens recept för att förbättra resultatet. Men resultatförbättringen uteblev, sjukskrivningstalen steg snabbt och arbetsmiljön kritiserades. Med tanke på att arbetsuppgifter och resurser hade organiserats om för att uppfylla produktionsmålet var detta naturligtvis högst nedslående för myndigheten.

Fortsatta organisatoriska förändringar

En förändring som skulle få betydelse för KFM:s framtid var dåvarande regionkronodirektörens pensionsavgång år 1999. Den tillträdande myndighetschefen rekryterades från en av skattemyndigheterna, det vill säga från samma organisatoriska fält som KFM Malmö (och dessutom från Skåne) men som synes från skatteområdet inom fältet. Samtidigt byttes flera andra personer ut i ledningsgruppen, bland annat på grund av pensionsavgång respektive byte av arbete. Till skillnad från tidigare myndighetschefer hade den nye chefen *ekonomisk* istället för *juridisk* bakgrund, vilket noterades av en av de intervjuade cheferna.

> Det fanns inte en myndighetschef i början av 1980-talet som inte hade kronofogdebakgrund och nu är det få regionchefer som har det.

Byte av nyckelprofession i tillsättningen av chefer har genomförts i flera offentliga verksamheter. Strategiskt ledarskap och målstyrning har ansetts viktigare än specifik juridisk kompetens (Agevall, 2005:24, Forssell, 1999:7). Rekryteringen av myndighetschefen med ekonomisk istället för juridisk bakgrund var ett sätt att föra in nya värderingar i kronofogdemyndigheten. Detta sände signaler om en seriös satsning till såväl organisations anställda som till RSV och övriga kronofogdemyndigheter och var därmed ett sätt att öka kronofogdemyndighetens legitimitet.

Den avgående regionkronodirektören lämnade efter sig en myndighet som många upplevde problematisk i flera avseenden. Organiseringen i grupper hade inte fått ett reellt genomslag, produktionsresultatet upplevdes som otillfredsställande och många anställda mådde dåligt.

Den nya myndighetschefen var införstådd med de upplevda problemen i organisationen och efter sitt tillträde gav han den likaledes nye biträdande myndighetschefen i uppdrag att göra en utvärdering av organisationen och de anställdas hälsa. Denna visade på brister i ledningsstrukturen: avståndet till närmaste chef upplevdes som stort, kommunikationen som dålig och återkopplingen till arbetsinsatsen som bristfällig. Även ansvarsfördelningen upplevdes som oklar, då både den operative ledaren och den sektionsansvarige följde upp och övervakade olika områden i grupperna utan att ha full beslutanderätt. Istället skulle de rapportera till ansvarig enhetschef som fattade de avgörande besluten. Bristerna i ledningsstrukturen angavs som huvudskäl till det negativa resultatet. Dessutom steg antalet sjukskriva inom myndigheten avsevärt, vilket förklarades med många anställda vantrivdes i den nya organisationen.

För att få en klarare bild av situationen anlitades en konsult som tidigare hade varit chef för en av landets skattemyndigheter för att ytterligare utreda grupporganiseringens konsekvenser. Det betyder att flera externa influenser kan urskiljas: förutom pressen från Riksskatteverket att något måste göras för att förbättra resultatet kom den nye myndighetschefen utifrån liksom konsulten. Resultatet av konsultens samtal med de anställda sammanställdes i en rapport år 2000 och kom tillsammans med den biträdande regionkronodirektörens utvärdering att ligga till grund för beslutet om ännu en organisationsförändring. Diskussionerna med personalen sammanfattades i ett antal punkter, varav en var särskilt anmärkningsvärd:

> Den allmänna attityden till att arbeta i grupp förefaller vara positiv. Detta kommer till synes i åtskilliga redovisningar. /…/ Ingen diskussion har förts om att avskaffa gruppen som arbetsform däremot finns åtskilliga förslag till förbättring av framför allt ledning, styrning och stöd till grupperna.

Konsulten framhöll att det inte fanns någon anledning att avskaffa grupperna. De var visserligen inte problemfria, bland annat upplevde personerna i referensgrupperna (bestående av personal från myndighetens olika verksamheter) att de fått bristfällig information inför förändringen och bristande stöd. De menade även att kommunikationen med ledningen inte fungerade och att de som medarbetare inte blev

sedda. Däremot ansåg de att sammanslagningen av arbetskulturerna i de före detta länskronofogdemyndigheterna Malmö respektive Kristianstad hade fungerat tillfredsställande. De hade både positiva och negativa erfarenheter av att arbeta i grupp. Dock uttrycktes kritik mot myndighetsledningens otydlighet, dess bristande kommunikationsförmåga och otillräckliga stöd i omställningsarbetet. Deltagarna i utredningen verkar ha varit mer kritiska mot ledningen än mot grupporganiseringen.

Eftersom både den nye myndighetschefen och den nye biträdande myndighetschefen var drivande i omställningen till team är det möjligt att deras beskrivning av situationen inom myndigheten inte helt överensstämde med de verkliga förhållandena. Det kan tänkas att grupporganisationen framställdes som mer negativ än vad den faktiskt upplevdes för att på så sätt kontrastera mot teamorganisationen, som kom att beskrivas som mycket ”lyckad”. Trots att arbetsmiljön uppvisade brister och delar av personalen hade svårt att erinra sig grupporganisationen eller att skilja den från den följande teamorganisationen, lyftes också vissa goda sidor fram hos grupporganisationen. På vissa håll uppskattades exempelvis det utökade ansvaret och kontakten med anställda på andra kontor som förekom i de delade grupperna. En kvinnlig handläggare hade goda minnen från tiden hon arbetade i en delad grupp:

> Egentligen när jag tänker nu va, vi fick jättebra kontakt med vår grupp [på det andra kontoret]. Bland annat var där en tjej som gick utbildningen med mig. Vi hade skitroligt, de kom till oss och vi kom till dem och vi hade telefonmöten, så då lärde man känna [det andra kontoret] ännu mer om man säger. Man fick en samhörighet med det stora kontoret på ett annat sätt. Sedan är det skitlöjligt, för [vårt] lilla [kontor] måste fungera som kontor va. Dels jobbade vi tvärs över, samtidigt som vi skulle jobba mot dem. Och likadant [där], för det skulle ju fungera. Och det är det man kan tycka, att egentligen var det löjligt att vi skulle bli uppdelade, men vi hade jätteroligt. Så när vi upphörde så småningom så saknade jag det, men det var personerna [jag saknade] för att vi hade så bra kontakt.

Handläggarens berättelse vittnar om att organiseringen i grupper fick ett visst genomslag. Hon såg dock vissa problem med att gruppen var placerad på två orter. Det verkar också som att detta var ett undantag och att flertalet delade grupper inte hade ett fungerande samarbete. De båda nya chefernas uppfattning om tillståndet i organisationen och den negativa bild de hänvisade till vägde tungt för beslutet om att avveckla grupporganisationen.

En utredning som gjordes av den biträdande regionkronodirektören med anledning av KFM Malmös framtid identifierade ett antal brister i grupporganisationen som ansågs nödvändiga att åtgärda, däribland ledarskapet och de delade grupperna. En intern konsult gjorde strax därpå ytterligare en utredning, vars slutsatser myndighetsledningen tolkade på samma sätt. Vid utvärderingen av grupporganisationen var många av dem som varit drivande för dess införande inte längre kvar i myndighetsledningen. Detta underlättade för den nya ledningsgruppen att argumentera för att det misslyckade försöket berodde på implementeringsproblem, exempelvis med en otillräcklig utbildningssatsning, bristande engagemang samt att den drevs igenom alltför fort.

Den alltför låga produktiviteten angavs som det främsta skälet till att grupporganisationen övergavs. I andra hand framhölls växande sjukskrivningstal. Det hänvisades även till att de anställda var skeptiska till grupporganisationens utformning och att denna i flera avseenden inte hade fått något genomslag i den dagliga verksamheten. I myndighetsledningens förklaring till varför grupperna upplevdes som misslyckade fanns inga reflektioner kring den nyss genomförda myndighetssammanslagningen eller om denna eventuellt hade haft en negativ påverkan på resultatet eller på de anställda. Däremot gjordes bedömningen att det fanns brister i ledarskapet, vilket skulle komma att åtgärdas med införandet av teamledarbefattningar i den kommande omorganiseringen. Även om grupporganiseringen i sig bedömdes som misslyckad av kronofogdemyndighetens nya ledning, hade idéer om målstyrning i viss mån etablerats. Myndighetsledningen hade blivit alltmer inriktad på att uppnå produktionsmålen. Ett första steg i institutionaliseringsprocesser är att nya idéer får en formell status, vilket de fått i detta fall.

Försöket att skapa en grupporganisation spelade en viktig roll för de förestående förändringarna. I samband med införandet av grupper hade nya organisationsidéer introducerats i kronofogdemyndigheten, vilka banade väg för liknande idéer i ett senare skede. Dessutom användes den misslyckade förändringen som argument för att ytterligare en organisationsförändring var nödvändig. Organisatoriska reformer tenderar att kräva ytterligare reformer för att lösa de problem som inte kunde lösas med den första, eftersom reformer ofta lovar mer än de kan hålla (Brunsson, 1990/1993:38). Samtidigt hävdades att skillnaderna mellan grupporganisationen och dess efterföljare teamorganisationen i flera avseenden var små, varför det inte skulle krävas några större ansträngningar från de anställda.

Ytterligare organisationsförändringar

När resultatet av de två utvärderingarna, konsultens och den biträdande regionkronodirektörens, hade analyserats, fattade ledningsgruppen inom KFM Malmö i september år 2000 det formella beslutet om att de anställda skulle organiseras i ”team” med start i december samma år. Att kronofogdemyndighetens ledning hade bytts ut underlättades nya organisatoriska förändringar. De personer som i den tidigare ledningsgruppen hade drivit den förra organisationsförändringen fanns inte kvar för att försvara grupporganiseringen. Den nya ledningsgruppen markerade genom sitt avståndstagande till grupperna att en förändring och förbättring var på gång (jämför Ahrne & Papakostas, 2002:88). När de nya cheferna hade beslutat sig för att genomföra ännu en organisationsförändring var arbetet med att driva igenom ett snabbt beslut mycket målmedvetet:

> Själva problembeskrivningen var vi ganska snabbt överens om, det tror jag inte att det var någon diskussion kring. Sedan när det gällde teambaserat arbetssätt var det [projekt-

> ledaren för teamorganisationen] och jag som tände först på den idén och vi fick väldigt bra kontakt med [en person på RSV] snabbt och formulerade ett sätt som vi tyckte att vi kunde bygga vidare på. Så drog vi det i ledningsgruppen och gjorde det felet att man tänker inte alltid efter att de andra har ju inte haft samma resa som vi har haft. Så det blev lite konfrontation så där, inte på så sätt att man sa nej, men man förstod inte vitsen med det. Man förstod inte vad det skulle leda till. /…/ Vi var dessutom lagda på det sättet att det skulle gå fort som fan också. /…/ Trots det så fick vi beslut i ledningsgruppen att vi skulle driva på det här och genomföra det. /…/ Anledningen till att vi drev på det var att vi fick ett erbjudande från Riksskatteverket att gratis få använda deras internkonsulter på hela den här teamutvecklingsinsatsen. Det var därför vi drev på och vi försökte förklara att vi var först i landet och [ohörbart]. /…/ Vi hade ju satt ett koncept som skulle drivas igenom och där var inte utrymme för enhetscheferna att regera där, utan det skulle vara likadant överallt.

De förestående förändringarna förankrades alltså inte innan de drevs igenom, vilket kan tyckas anmärkningsvärt då en av grundidéerna med en teamorganisation var att de anställda inflytande över arbetssituationen och arbetsuppgifterna skulle öka.

Flera av kronofogdemyndighetens representanter som var involverade i förändringsarbetet har framhållit att teamorganisationen var en idé som efter diskussioner uppstod inom malmömyndigheten själv. Teamorganisationen blev ett ”pilotprojekt” som, om det föll väl ut, skulle stå som modell för landets övriga kronofogdemyndigheter. Inom malmömyndigheten startade år 2000 förberedelsearbetet för att organisera personalen i team, vilka introducerades året därpå. I en utredningsrapport som gjordes på uppdrag av Riksskatteverket (RSV) omtalas att även en annan kronofogdmyndighet från och med år 2000 startade förberedelsearbetet med att omorganisera verksamheten med teammodellen som förebild och ytterligare två året därpå. Det framgår också att en kronofogdemyndighet hade gjort ett sådant försök 1995. Sahlin-Andersson nämner i sin studie av en länskronofogdemyndighet (1998:167) att de anställda organiserades i team redan 1991-92. Av Riksskatteverkets utredningsrapport framgår också att den person från verket som var involverad i omställningen av malmömyndigheten senare också var behjälplig med att införa team i flera av de andra kronofogdemyndigheterna.

Inom KFM Malmö uppfattades övergången till team som ledningsstyrd. Personalorganisationerna involverades inte i samma grad som inför introduktionen av grupporganisationen då de blev delaktiga tidigt i processen.

Ett förslag till en ny arbetsorganisation utarbetades av ledningen för KFM Malmö. Omställningen lanserades under parollen:

> Den goda arbetsplatsen där medarbetaren genom kunskap, öppenhet och tillit skapar det goda resultatet.

”Det goda resultatet” lyftes fram som organisationens främsta mål, vilket innebar att produktiviteten även fortsättningsvis var central för organiseringen av myndighetens olika resurser. Teamen beskrevs som en plattform från vilken medarbetarna skulle utvecklas och som ett medel att uppnå målet. På vägen dit skulle antalet sjukskriv-

ningar reduceras[14]. Trivseln bland de anställda förväntades öka. Det som uppfattades som problem i myndigheten skulle återigen lösas med en ny arbetsorganisation och ett bättre tillvaratagande av de anställdas kompetens. Där en reform tidigare hade misslyckats att komma tillrätta med svagheterna i organisationen, sattes nu tilltro till ännu en reform, vilket överensstämmer med mönstret att reformer ofta avlöser varandra (Brunsson, 1990/1993:27).

Prioriterade arbetsområden

Även om KFM Malmö i många avseenden var en autonom organisation, så var den inte helt självständig i alla sina beslut eller i styrningen av verksamheten. Det största inflytandet över KFM Malmö utövades av Riksskatteverket (RSV). Under hösten år 2000 förde kronofogdemyndighetens ledning diskussioner med RSV om hur malmömyndigheten skulle gå vidare med att omforma organisationen. Det utmynnade för KFM Malmös del i ett antal prioriterade arbetsområden. Dessa var, enligt ett beslut nedtecknade i ett internt dokument i den ordning de prioriterades:

- produktivitet;
- grupparbete (teamarbete);
- klimatundersökningen;
- anslagssparande och rekrytering

Hos både RSV och myndighetsledningen var ökad produktivitet det främsta målet med arbetet att förbättra organisationen. Det ansågs särskilt angeläget då myndighetens resultat var bland de sämsta vid en jämförelse med övriga kronofogdemyndigheter. Under den andra punkten, grupparbete, ser vi att teamarbete står inom parentes och här anas den förestående omställningen. Klimatundersökningen hänvisade till de upplevda arbetsmiljöbristerna som fanns i organisationen. Anslagssparande innebar att myndighetsledningen skulle minska sina kostnader. Därutöver omnämndes ytterligare ett par områden, men dessa prioriterades lägre.

RSV utövade ett relativt stort inflytande på myndighetens förändringsprocess. KFM Malmö hade fått en ny myndighetschef (formellt utsedd av regeringen) och det är rimligt att anta att RSV ställde vissa krav på vilka egenskaper denne skulle besitta. Representanter för RSV hade också möjlighet att påverka hur myndigheten skulle prioritera olika arbetsområden. Dessutom pressade RSV genom resultatmätningar kronofogdemyndigheten att öka produktiviteten. De högst prioriterade områdena, som utgjorde startskottet för den kommande organisationsförändringen, skilde sig inte nämnvärt från de områden som låg till grund för den föregående omställningen.

14 En ökad arbetsbelastning har givits som förklaring till de stigande sjuktalen, men sjukskrivningarna blev allt fler i hela landet under denna period, vilket ger oss anledning att tro att utvecklingen inom KFM Malmö följde den nationella trenden. Statistik från SCB (2004) visar en stor ökning av antalet långtidssjukskrivningar mellan åren 1995 och 2002. Det är däremot svårt att jämföra hur väl KFM Malmös ökning stämmer med den nationella, eftersom statistiken är utformad på olika sätt.

Produktionsresultatet skulle förbättras genom satsningar på en bättre arbetsmiljö och en förändring av myndighetens arbetsorganisation. Receptet för att komma tillrätta med problemen liknade det föregående, även om utformningen nu såg något annorlunda ut. En chef påtalade att kronofogdemyndigheten successivt hade blivit allt mer målstyrd, på bekostnad av myndighetens rättsvårdande uppgift:

> Går vi 20 år tillbaka i tiden så hade vi inte uppfunnit målbegreppet överhuvudtaget! Det här med att formulera mål för verksamheten och styra genom mål, det var någonting som kom inom exekutionsväsendet i slutet av 1980-talet i samband med den här länsreformen. Då skickade man iväg alla chefer på målkurs, då fick man lära sig att sätta upp mål och att alla mål skulle vara mätbara och realistiska. /…/ Ifrån 1990-talet och framåt har vi hämtat influenser från det privata näringslivet och det är inte alltid det passar. /…/ Men det här är myndighetsutövning och det är rättsvård det handlar om och jag tycker att vi får inte glömma bort det. Det har hamnat lite i bakvattnet kan jag tycka.

Målstyrningen togs allt mer för given, först i politiska diskussioner och sedan även inom olika offentliga förvaltningar (Modell, 2006:51). Det uppfattades som självklart att resurserna skulle disponeras på ett sådant sätt att produktionsmålen kunde uppnås. Problemet antogs ligga i en felaktig organisering av de anställda, inte i produktionsmålen eller målstyrningen. De nya idéerna hade etablerats i myndighetens ledning, där de gavs en central roll i planeringen av organisationens verksamhet och i analysen om hur den fungerade. De hade fått en tillräckligt stark position för att fortleva och influera den fortsatta styrningen och omorganiseringen av KFM Malmös verksamhet.

Teamorganisationen introduceras

I likhet med diskussionerna inför grupporganisationen ägnades den formella organisationsstrukturen stor uppmärksamhet. I de genomförda utvärderingarna och förslagen om den nya organisationen framhölls att skillnaderna mellan *grupper* och *team* var små. I myndighetsledningens beskrivning av teamorganisationen kontrasteras däremot teamen mot grupper. I grupperna hade det inte funnits några chefer, vilket infördes i teamorganisationen (till en början betraktades teamledarna dock inte som chefer i formell mening) och utpekades som en av de avgörande skillnaderna. Medan föresatserna med grupperna var att de skulle vara ”självstyrande” presenterades teamen istället som ”uppdragsstyrda”. En jämförelse av begreppen antyder att utrymmet för eget ansvar skulle minska i teamen i förhållande till grupperna, medan myndighetsledningen istället lyfte fram ökat inflytande som en av grunderna i teamarbete. Dessutom skulle ärandehanteringen bli teamets gemensamma angelägenhet och den individuella uppdelningen av ärenden försvinna. Teamen var tänkta att utgöra en trygg tillvaro i den föränderliga värld som präglade KFM Malmö, vilket bland annat tog sig uttryck i flera centraliseringar. Besluten om hur verksamheten

bedrevs fattades allt längre bort ifrån den enskilde handläggaren och teamen skulle fungera som en motvikt mot detta. En manlig chef berättar:

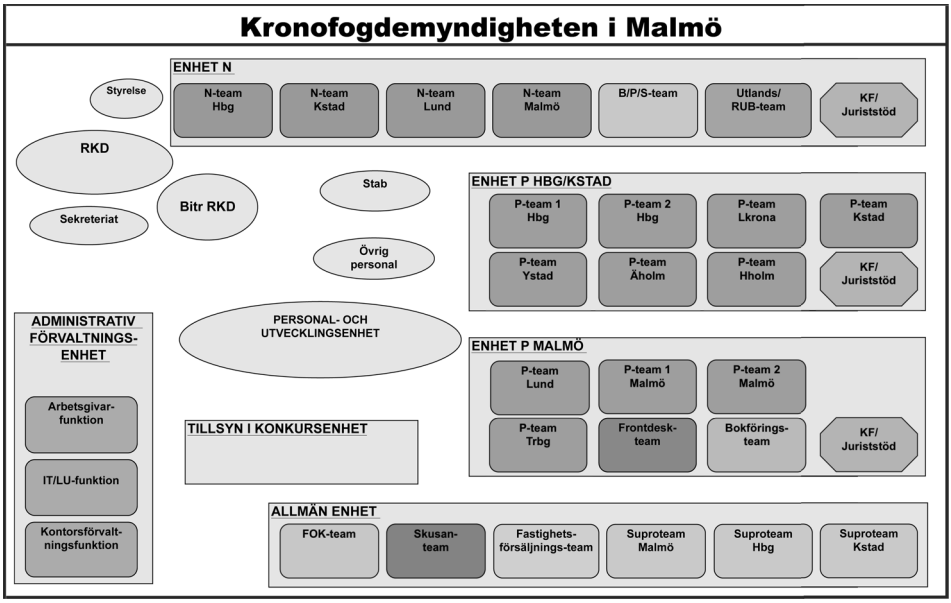
> Och då togs det fram handlingsplaner, dels baserat på en organisationsutvärdering som vi gjorde. Hur såg geografin ut, hur såg ledning/styrning ut? Vilka uppdrag hade [cheferna], vilka uppdrag hade kronofogdarna? Hur var grupperna sammansatta, hur arbetade man? Och så blev det en helt ny bild och det blev egentligen uppdragsstyrda team och det baserade sig på en vision som ledningen tog fram. Och vi upptäckte alltså att samhällsutvecklingen styrde människorna i fel riktning och vi fick skrämmande hisnande summor på vad det kostade att vara borta från myndigheten. Från myndigheterna i Sverige totalt… och vi skulle bidra på något sätt och då måste vi börja på arbetsplatsen.

Organiseringen i team förväntades ge de anställda ett ökat inflytande samt motverka sjukskrivningar. Lägre sjukfrånvaro skulle sänka både myndighetens och RSV:s kostnader. Men den intervjuade chefen reflekterade även över hur själva organisationsförändringen kunde bidra till minskade kostnader både för den egna myndigheten och Riksskatteverket. Insatser som främjade en bra arbetsmiljö och minskade sjukfrånvaron skulle bidra till att produktionen och i förlängningen även effektiviteten ökade.

Teamorganisationen utformas

I den formella utformningen av teamorganisationen gavs indrivningsverksamheten en central position med övriga funktioner placerade runtomkring som stödverksamheter. Betoningen av indrivningen var avsedd att göra det lättare att uppnå produktionsmålen. Verksamheten delades in i sju enheter, varav tre indrivningsenheter – två med inriktning mot privatpersoner och en mot näringsidkare. Dessutom fanns en allmän enhet, en enhet för tillsyn konkurs, en administrativ förvaltningsenhet och en personal- och utvecklingsenhet (se figur 4). Cheferna för samtliga enheter ingick i myndighetens ledningsgrupp tillsammans med regionkronodirektör, biträdande regionkronodirektör och controller. I varje enhet fanns dessutom en enhetsledning, som bestod av enhetschefen och teamledarna. Teamen var fortsatt indelade i privatrespektive näringsverksamhet, men den tidigare uppdelningen av p- och pg-ärenden togs bort. Vidare fördelades teamen på två p-enheter och en n-enhet. Det bildades totalt 25 team.

Figur 4: KFM Malmös formella organisationsschema för teamorganisationen. Schemat är konstruerat så att det framhåller att organisationen inte var hierarkiskt uppbyggd. "Kärnverksamheten", som organiserades i fyra indrivningsenheter, skulle vara i centrala och få stöd av de kringliggande administrativa funktionerna.



Varje team bestod av 7-18 personer, varav en teamledare. Teamets medlemmar skulle gemensamt ansvara för att fördela de olika arbetsuppgifterna mellan sig. Teamen skulle även ansvara för att de inkomna ärendena handlades i tid, till skillnad från i grupporganisationen där varje handläggare individuellt ansvarade för sina ärenden. Teamledaren skulle på halvtid fungera som teamets samordnare, sköta vissa administrativa uppgifter, fungera som ett stöd och en resursperson åt teamet samt främja teamutvecklingen, men hade formellt ingen chefsbefattning. Resterande tid skulle teamledaren arbeta i produktionen. Teamledaren skulle dela med sig av ansvaret, lyssna på teamet och bestämma tillsammans *med* snarare än *över* detta. Denne skulle främja teammedlemmarnas delaktighet i besluten, exempelvis genom att leda diskussioner, visa på olika möjligheter och låta alla komma till tals. KFM Malmös nya organisationsschema signalerade att hierarkin skulle brytas ned. Schemats utformning visar att kronofogdemyndighetens ledning ville skapa en icke-hierarkisk struktur. Men vad som inte framgår av detta organisationsschema är att varje enhet leddes av en enhetschef. Enhetschefen ingick tillsammans med övriga enhetschefer samt myndighetschef och biträdande myndighetschef i kronofogdemyndighetens ledning. I schemat över teamorganisationen har en ganska tydlig hierarkisk struktur dolts. Myndighetsledningen framhöll att organisationens hierarkiska struktur hade brutits ned och att de kollektiva resurserna hade organiserats på ett sätt som skulle främja en förbättrad produktion. Genom denna förändring signalerades att nya värden hade fått ökat utrymme samtidigt som myndighetsledningen åtminstone delvis tog avstånd från byråkratiska organiseringsprinciper.

Arbetsmiljön lyfts fram

I den nya arbetsorganisationen inrättades en personal- och utvecklingsenhet, vars syfte var att driva arbetsmiljöarbete och personalutveckling som ett led i en arbetsmiljösatsning. Enhetens personal skulle även arbeta med strategisk rekryteringsplanering, kompetensförsörjning samt jämställdhets- och mångfaldsfrågor. Till enheten anställdes en personalkonsulent för att arbeta med förebyggande och rehabiliterande arbetsmiljöfrågor. Insatsen var ett led i arbetet med att uppnå målen. I ett dokument om personal- och utvecklingsenhetens (PU-enhetens) verksamhet kan vi läsa att:

> Vi ska för myndighetens chef och ledning ge stöd, inom områdena arbetsmiljö, personal- och organisationsutveckling samt kompetensförsörjning, så att myndigheten utvecklas och når sina mål.

För att höja statusen på arbetsmiljöfrågor inom myndigheten reviderades arbetsmiljöpolicyn. Arbetsmiljömålen specificerades i den nya arbetsmiljöpolicyn till:

- meningsfulla och stimulerande arbetsuppgifter;
- delaktighet vid arbetets utformning och inflytande över den egna arbetssituationen;
- delaktighet vid utformningen av verksamhetsmålen samt insikt om den egna rollens betydelse för att nå målen;
- arbetskraven anpassade efter den egna förmågan; goda möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling;
- stöd och stimulans från överordnad chef;
- samarbete och gott kamratskap; ett öppet arbetsklimat där allas åsikter respekteras.

Därutöver skulle målen nås genom att arbetsmiljön utformades ”utifrån medarbetarnas behov och arbetsmiljöförhållandena anpassas till de anställdas olika förutsättningar i såväl fysiskt som psykiskt hänseende”. Så långt det var möjligt gällde det att eliminera risker i arbetet. Dessutom skulle de anställdas resurser tas tillvara:

> De anställdas engagemang är en förutsättning för ett framgångsrikt, kontinuerligt förändrings- och förnyelsearbete och för en god arbetsmiljö. Varje anställd kan och ska påverka sin arbetssituation. En god arbetsmiljö är ett gemensamt mål för arbetsgivare och arbetstagare, då båda parter vinner på att bygga upp en effektiv arbetsplats där alla känner trygghet.

Av policyn framgick att arbetsmiljöarbetet skulle genomsyra hela organisationen och alla dess anställda, även om det var PU-enheten som hade huvudansvaret. Vissa delar av arbetsmiljöansvaret delegerades till teamledarna, som genom teamledarutvecklingen utbildades i arbetsmiljöarbete[15]. Intresset för arbetsorganisationens betydelse för sjukdomar som stress och utbrändhet ökade under 1990-talet (se t ex Eriksson

15 Genom ett samarbete mellan KFM Malmö och forskningsprojektet kunde myndigheten knyta kontakter med Arbetsmiljöhögskolan vid Lunds Universitet som utformade en arbetsmiljöutbildning för myndighetens teamledare. Resultatet av denna presenterades i bokform (Kronofogden, 2007).

& Larsson, 2002). Som lösning på kronofogdemyndighetens problem med dålig arbetsmiljö och sjukskrivningar angavs också förändringar av arbetsorganisationen som det viktigaste medlet. Att åstadkomma lösningar på problem utgör ofta incitament till organisatoriska förändringar (Brunsson, 1990/1993:30).

Vid omställningen till teamorganisation fanns förhoppningen hos myndighetsledningen om att en förbättring av arbetsmiljön skulle medföra nöjdare och friskare personal, vilken i sin tur skulle bidra till en förbättrad arbetsinsats och ökad produktivitet. Att de personalvårdande insatserna fick en ökad betydelse vid införandet av teamorganisationen kan bero på att den föregående reformen inte ansågs falla väl ut och att det krävdes ytterligare argument för att motivera ännu en förändring av arbetsorganisationen inom en så kort tidsperiod (jämför Blom, 2006). Argumenten vässades för att motivera skeptiker bland anställda och i myndighetsledning. Det fick till följd att skillnader mellan grupp- och teamorganisationen lyftes fram. Från ledningen framhölls att teamen innebar ett tydligare ledarskap, bättre gemenskap och minskad arbetsbelastning.

Personalorganisationerna var inledningsvis skeptiska. Jusek ansåg att teamorganisationen beskar deras medlemmars (främst kronofogdar) karriärmöjligheter och ville inte acceptera att kronofogdarna ingick i teamen och därmed underordnades en chef som (i de flesta fall) inte var kronofogde. Fackförbundet ST var kritiskt till att 25 personer skulle tas från produktionen och ges arbetsledande befattningar, eftersom man trodde att detta skulle öka arbetsbelastningen för de exekutiva handläggarna. Senare ändrade sig ST då det visade sig innebära nya utvecklingsmöjligheter för dess medlemmar.

Myndighetsledningens satsning på teamarbete var genomtänkt på ett helt annat sätt än införandet av grupper. Man ville undvika ett nytt misslyckande. Det understryks av satsningen på rekrytering av teamledare, internutbildningen av de anställda och tillsättandet av en särskild projektledare för att driva förändringsarbetet. Bland de intervjuade anställda var det flera som hade svårt att erinra sig omställningen från grupper till team, medan andra blandade samman händelser i de båda förändringsprocesserna. Det hindrade dem dock inte från att ha synpunkter på den nya organisationsformen, såväl positiva som negativa. Grupporganisationen hade banat väg för teamorganisationen. Dess övergripande mål, att öka produktiviteten, hade fått genomslag och etablerades ytterligare i teamorganisationen. Effektivitetsanspråk, krav på ekonomiskt tänkande och fokus på produktionsresultatet präglade organiseringen av myndighetens resurser.

Teamorganisationen utvecklas

Teamorganiseringen skulle effektivisera produktionen och särskild uppmärksamhet riktades mot ärendehanteringen inom indrivningen. Övriga funktioner skulle organiseras som ett stöd runt denna för att produktionen skulle öka markant. Här

ingick ett förebyggande arbetsmiljöarbete som delvis var kopplat till teamutvecklingen. Året efter att teamorganisationen hade införts, förändrade Riksskatteverket produktionsmålet. Från att tidigare ha mätt hur många a- respektive e-mål som avslutades inom fyra månader (för att kontrollera genomströmningen av ärenden) och indrivningsprocenten (dvs. andelen av det totala skuldbeloppet som drevs in jämfört med tidigare år) (RSV, 1999 & 2000) innebar det nya produktionsmålet som infördes år 2002, att nittio procent av alla nygäldenärer skulle utredas inom två månader. Uppfyllandet av produktionsmålet blev allt viktigare och förändringarna av arbetsorganisationen inklusive en ny ledningsstruktur, kompletterades efter hand med en ny prioriteringsordning och ett nytt datasystem.

Mycket kraft lades ned på att passa in personalen i den nya organisationen och genom teamutvecklingsdagar och teamledarutbildning förbereda de anställda på deras nya roller. Fokus var på de anställda: det skulle bli roligt att gå till jobbet och alla skulle trivas på sin arbetsplats. I en tid av skärpta produktionsmål, nedskurna anslag och krav på bättre utnyttjande av resurserna var myndighetsledningen tvungen att finna vägar för att kunna infria förväntningarna. Teamarbete framhölls som den ”självklara” metoden för att uppnå produktionsmålen. Arbete i team antogs också bidra till en bättre arbetsmiljö genom att stärka de sociala relationerna mellan de anställda och ha en positiv inverkan på personalen. Man hoppades därigenom komma tillrätta med de arbetsrelaterade sjukskrivningarna.

Trots misslyckandet med grupporganiseringen var myndighetsledningen beredd att återigen experimentera med en ny form av arbetsorganisation. Möjligheten att återgå till en ännu tidigare organisationsform fanns knappast. Grupperna hade bildats i samband med myndighetssammanslagningen av KFM Kristianstad och Malmö och någon annan arbetsorganisation hade inte prövats i KFM Malmö. För kronofogdemyndigheten återstod att försöka rätta till bristerna i grupporganisationen genom att än en gång justera organisationen, men nu mer genomtänkt och förberett. Täta organisationsförändringar var, som tidigare framgått, inget ovanligt inom offentlig sektor under denna tidsperiod, vilket antagligen både influerade och underlättade myndighetens återkommande förändringsförsök. Det har för övrigt hävdats att reformer snarare är rutin än något ovanligt i organisationer (Brunsson, 1990/1993).

Arbetsorganisationens utformning

Idén att omforma arbetsorganisationen växte fram utifrån en övertygelse om att myndigheten skulle klara produktionsmålet bara resurserna disponerades på bästa sätt och i en konstellation som fick de anställda att må bra. *Teamen* konstruerades enligt en uppfattning om att de tre grundpelarna samspel, uppgift och ledning på sikt skulle generera en högre produktivitet. *Samspelsfunktionen* innebar att teamet skulle utveckla en förmåga att arbeta gemensamt för att lösa sina uppgifter. Ett individuellt ansvar i ärendehanteringen ersattes med ett gemensamt för att handläggarnas olika kompetenser skulle utnyttjas mest effektivt. Individernas egenskaper spelade därmed roll för teamets förmåga att bygga upp ett fungerande samspel. *Uppgiftsfunktionen*

handlade om hur de anställda utförde sina arbetsuppgifter. Teamets medlemmar skulle gemensamt utveckla en strategi så att den samlade arbetsbördan fördelades och utfördes på bästa sätt. Den nya *ledningsfunktionen* innebar att varje team skulle ha en egen teamledare. En av teamledarens viktigaste uppgifter var att stödja sitt team i utvecklingen av samspels- och uppgiftsfunktionen. Det gjordes en omfattande satsning på teamledarna som fick genomgå en specialdesignad internutbildning för att utveckla sin ledarförmåga så att de kunde leva upp till myndighetsledningens krav.

De tre nämnda grundpelarna tillmättes stor betydelse och personalen utbildades under särskilda teamutvecklingsdagar för att lära sig att arbeta efter myndighetens nya inriktning. Det var upp till de anställda i varje team att gemensamt utforma arbetsdelningen, men under vissa restriktioner. För det första skulle teamen gemensamt ansvara för att alla arbetsuppgifter utfördes. Ett team kunde inte, efter ett gemensamt beslut, fortsätta arbeta som förut med för individerna helt ”egna” arbetsuppgifter och med ett individuellt ansvar. För det andra måste teamen prioritera ärendena i den ordning (alla nygäldenärer skulle utredas först) och i den hastighet (max två månaders handläggningstid) som hade beslutats på Riksskatteverket.

Då teamen utformades försökte myndighetsledningen i så stor utsträckning som möjligt undvika omflyttningar av personalen eftersom sådana antogs leda till otrygghet när de anställda förlorade säkerheten som fanns i den egna miljön och i relation till de egna kollegorna. Istället skapades teamen med den personal som redan arbetade på ett visst kontor och i möjligaste mån med den personal som tidigare arbetat tillsammans i grupperna. Redan under grupporganisationen försökte man skapa mer utrymme och inflytande för de anställda genom att låta dem planera arbetets uppläggning. I teamorganisationen fortlevde tanken om personalens inflytande, om än i modifierad form. Teamet skulle tillsammans med teamledaren bestämma hur de olika arbetsuppgifterna skulle fördelas. Förutom själva ärendehanteringen innebar det i många team också uppgifter som posthantering, receptionsarbete och registrering av inkommande ärenden. Dessa uppgifter hade tidigare utförts av kameralt anställd personal. Teamets medlemmar ansvarade gemensamt för att alla arbetsuppgifter utfördes, men det var teamledaren som var ytterst ansvarig för teamets resultat. Dessutom skulle de ansvara för den sociala miljön i teamet.

Det tidigare individuella arbetet ansågs ha två nackdelar. För det första att den enskilde handläggaren vare sig fick stöd i sitt arbete eller bekräftelse för sin prestation. För det andra ansågs arbetsuppgifterna utföras på bästa möjliga sätt om teamets resurser utnyttjades optimalt och varje handläggare gjorde vad hon/han var skickligast på. Arbetsuppgifterna skulle fördelas utifrån handläggarnas kompetens. Syftet med ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna var också att den institutionaliserade ”dagindelningen” skulle försvinna. Denna innebar att gäldenärerna fördelades på handläggarna efter födelsedata. En handläggare var exempelvis ansvarig för alla gäldenärer födda mellan den förste och den femte i en månad.

> Så varje medarbetare hade vissa personnummer som sina gäldenärer. Man brydde sig bara om sitt eget och struntade i om kollegan hade mycket att göra. Den synen har man haft mycket. Samtidigt har det varit svårt att få insyn i hur en person arbetar.

Tidigare var varje handläggare själv ansvarig för att utreda och avsluta de arbetsuppgifter som hon eller han hade tilldelats av chefen. Då fanns alla ärenden i pappersform, vilket bokstavligt talet innebar att om en handläggare inte hann med sina uppgifter växte högen med arbetsuppgifter på hennes skrivbord. Det var ovanligt att handläggarna hjälpte varandra med arbetsuppgifter som inte hanns med, huvudsaken var att man klarade av sina egna uppgifter.

Kompetensutveckling genom teamutbildning

Som ett led i teamutvecklingen fick samtliga teammedlemmar och teamledare genomgå ett personlighetstest. För att kunna förstå andra människors behov och tankar måste man enligt teamorganisationens projektledare först lära känna sig själv. Under en tvådagarsutbildning som leddes av en av RSV:s konsulter fick deltagarna diskutera vad det innebar att arbeta i team och hur de själva önskade arbeta. Därefter följde gruppövningar för att främja teamutvecklingen. I flera team fördes en kontinuerlig dialog kring arbetet, arbetsrutiner, relationer och resultat inom teamet, alltså hur teamet kunde bli bättre inom ”grundpelarna” samspel, uppgift och ledning. Till skillnad från föregångaren grupporganisationen, i vilken de anställda enbart var ”utförare” av vissa arbetsuppgifter, skulle de hädanefter också vara ”planerare” av verksamheten, genom att vara med och besluta om fördelningen av arbetsuppgifterna. Dessutom skulle de ansvara för teamets sociala miljö. Det blev allas ansvar att bidra till en god stämning mellan kollegorna och fokus på individen skulle kompletteras med fokus på teamets välmående. Goda relationer inom teamet lyftes fram som betydelsefulla för ett bra resultat. En av avsikterna med teamutvecklingen och de återkommande teamdagarna var att främja relationerna mellan de anställda.

Under teamutvecklingsdagarna fick teamen lära sig hur teamarbete fungerade och erbjöds möjlighet att utveckla det egna teamet i konsten att arbeta i team enligt myndighetsledningens definition. Teamets medlemmar hade inflytande över utformningen av arbetsfördelningen i teamet så länge de levde upp till teamdefinitionen. De team, vars arbetsdelning och organisering inte motsvarade förväntningarna fick konsulthjälp för att ställa om sitt arbete. Team som valde en individuellt upplagd arbetsform uppmärksammades på att detta inte var en önskvärd variant. Myndighetsledningens krav var tydliga och inte förhandlingsbara. En högt uppsatt manlig chef berättade om ett team som hade svårt att hitta rätt:

> Jag likställer det teambaserade arbetssättet med att man lägger om sina arbetsprocesser och att man utnyttjar den arbetskraft man har och att man gör en vettig planering på det sättet. Att lyckas med ett bättre resultat beror på att man har det teambaserade arbetssättet som bas, annars hade det inte gått. Det hade inte gått att gå ut till åtta enskilda handläggare och piska dem ännu hårdare.
>
> Man modellerade och man satte några som var duktiga på omräkningar på omräkningar och några som var snabba med nygäldenärer på dem och så vidare, förutom att det sattes en ledningsmässig press på dem. Framför allt i ledningsgruppen var det allas

> ansvar att de här teamen kom på fötter. /…/ Utan det teambaserade arbetssättet hade det inte gått lika snabbt att [arbeta] upp resultaten.

Nyckeln till resultatet fanns alltså, enligt chefen, i att teamarbete möjliggjorde specialisering. Därigenom kunde de personella resurserna utnyttjas maximalt. Där teamarbetet inte fungerade sattes extra resurser och stödåtgärder in för att komma tillrätta med problemen. Ett teams självbestämmande naggades i kanten vid de tillfällen ledningen gick in och ”styrde upp” verksamheten så att den passade in i teammodellen och samtidigt såg till att produktionsmålen uppnåddes. Myndighetsledningen utövade en tydlig styrning både vad gäller hur teamet utformade sin verksamhet och sin interna arbetsdelning och hur teamet agerade för att höja prestationerna. Detta utgör ett exempel på styrning genom formella arbetsroller (Börnfelt, 2009:19).

Avsikten med de samlade utbildningsinsatserna var att förbättra personalens förmåga att fungera i team. Det var inte längre tillräckligt att ha formella kvalifikationer för att utföra arbetsuppgifterna på ett korrekt sätt. De anställda förväntades dessutom ha en social kompetens för att kunna samarbeta med sina teamkollegor. Syftet med teamutbildningen var att lära sig ett visst förhållningssätt till kollegor och chefer och att få kunskaper om att gemensamt forma teamets arbetssätt och tillämpa det praktiskt. Dessa färdigheter kan tyckas självklara och något som varje anställd bör besitta, oavsett organisationstillhörighet. I malmömyndigheten formaliserades kraven. För behörighet till en befattning utvidgades anspråken till att omfatta både teknisk och social kompetens. I rekryteringen av teamledare gavs stor tyngd åt de personliga egenskaperna medan de formella kunskaperna framställdes som mindre viktiga.

Organiseringen i team sades öka beslutsutrymmet för handläggarna. De hade dock fortfarande att rätta sig efter det byråkratiska regelverket om hantering av gäldenärer etc. Handläggarnas handlingsfrihet begränsades även av de regler om arbetets fördelning som teamen utformade. Individuella arbetsuppgifter och formella arbetsroller tonades ned till förmån för samarbete med kollegorna i teamen. I teamutbildningen och på de återkommande teamutvecklingsdagarna försökte man förmå de anställda att tänka i nya banor. Mycket tid lades ned på att de anställda inte bara skulle acceptera ett teambaserat arbetssätt utan att de också skulle *föredra* det. Försöket att föra över organisationens värderingar på de anställda kan betecknas som en form av normativ styrning (Börnfelt, 2009:19). Denna antas utövas extra effektivt i små arbetsgrupper, vilket ligger i linje med human relations-traditionen (Thompson & McHugh, 2009:48).

Nya principer för ledning

Under tiden för teamorganisationens uppbyggnad rekryterades efter ett beslut i ledningsgruppen år 2000 *teamledare* till samtliga team. Ledarskapet fick ett stort utrymme i omställningsprocessen, framför allt genom rekrytering och utbildning av de nya teamledarna. Teamledaren skulle fungera som en stödjande resurs för teamet och vara ansvarig för teamets produktion, vissa personalfrågor och för arbetsmiljön, men

inte enväldigt leda och fördela arbetet utan tillsammans med teammedlemmarna planera arbetets uppläggning. Teamledaren skulle stötta de anställdas utvecklingsbehov och ”coacha” dem till att arbeta självständigt och fatta egna beslut och inte som tidigare tillfråga kronofogdarna så ofta. Nytt i ”chefsrollen” var inledningsvis också att teamledarna inte formellt var chefer, utan de skulle dela sin tid mellan teamledaruppgifter och arbete i produktionen. Teamledarens tudelade roll, som uppfattades som otydlig av många anställda, i kombination med att man hade ”tagit” tjugofem personer från produktionen och gjort dem till ”chefer” ledde till irritation hos en del anställda. En kvinnlig teamledare berättade att:

> När man annonserade ut de här tjänsterna så stod det tydligt att man skall också vara med i produktionen. Och där har man fått lite fria händer att själva bedöma hur stor insats man egentligen kan göra i produktionen. Och i början hann man inte för då jobbade man med så mycket annat. Efter hand som saker och ting blir bättre och bättre kan man gå in och jobba i produktionen. Jag själv har hela tiden jobbat i produktionen. Jag vill inte tappa den biten. Jag inbillar mig att jag måste kunna den biten för att veta vad mina medarbetare gör, vilka problem de har. Det fanns teamledare, och det finns kanske idag också, som inte alls jobbade i produktionen. Och det har också varit en källa till irritation bland medarbetarna, som har haft så mycket att göra. Plötsligt har man tagit resurser från produktionen och satt dem som teamledare och sedan jobbar inte teamledarna [i produktionen] och då har det blivit ännu värre. Så där har vi gjort olika.

Innehållet i teamledarbefattningen ändrades relativt omgående då många teamledare inte hann utföra sina teamledaruppgifter på halvtid. Teamledarna skulle istället vara ledare i första hand och endast arbeta i produktionen i mån av tid.

I rekryteringen av teamledare värderade myndighetsledningen, som framgått, de sökandens personliga egenskaper och sociala kompetens högre än formella meriter. Förmågan att inspirera, leda en grupp, entusiasmera, hantera konflikter, engagera och driva projekt framåt var andra viktiga egenskaper. Ett annat tecken på att det var en ny typ av ”chef” som rekryterades var teamledarnas bakgrund. De flesta av de blivande teamledarna var kronoinspektörer med erfarenhet från det operativa indrivningsarbetet, till skillnad från tidigare då kronofogdar utgjorde basen i rekryteringsunderlaget. Även om det höjdes röster bland kronofogdarna kring den nya ordningen var inte alla negativt inställda:

> Helt personligen anser jag att de arbetsuppgifter som teamledaren sitter med idag, det är alldeles utmärkt att de hamnar hos dem som är intresserade och engagerade. /…/ Bara för att man var fogde, det var ju så förr, då var man automatiskt chef. Och det var ju naturligtvis inget bra koncept det heller.

När tjänsterna utannonserades var de öppna för alla att söka och det fanns inga krav på särskilda förkunskaper eller specifik utbildning. Att de personliga egenskaperna tillmättes stor betydelse i rekryteringen öppnade möjligheter för en stor del av myndighetens anställda som tidigare hade begränsade karriär- och utvecklings-

möjligheter. Omvänt kände sig många kronofogdar uppmanade att inte söka, på grund av annonsens utformning. En kvinnlig kronofogde berättade att:

> Tanken med det hela kan jag tycka är rätt, att det ska vara en person som är lämplig för ledarskapet. Sedan vad den människan har för formella kvalifikationer, det är bara en del av det hela och därmed så är det inte sagt att en kronofogde blir den bästa chefen. Men så kan jag tycka att, man ska inte vara utesluten från det. Det fanns en tendens i början, att [man]… jag kan inte säga att man aktivt, det är man alldeles för skicklig för att göra, motarbetade att kronofogdar skulle bli teamledare, men å andra sidan så underlättade man inte heller inte för det. Man kan ju lägga upp information och skrivningar på olika sätt, så att det så att säga naturligt appellerar till vissa. Man var nog rätt angelägen om att åstadkomma en förändring och därmed så kan jag nog tycka att man gick aningen för långt med att mota kronofogdar från att bli teamledare.

Samtidigt som personer ur vissa yrkeskategorier avstod från att söka, kan man tänka sig att andra istället kände sig uppmanade att göra det. Säkert bidrog annonsens utformning till att locka de personer som var positivt inställda till teamorganisationen att söka en teamledartjänst. På så sätt kunde myndighetsledningen redan i ett inledande skede knyta till sig personer som genom sitt ledarskap skulle främja teamorganisationen. Förutom att leda teamens arbete skulle teamledarna sitta med i enhetsledningen, där frågor av intresse för hela enheten diskuterades. På så sätt fick de och enhetschefen en övergripande bild över vad om som hände inom hela enheten. Därigenom kunde man inom enhetsledningen agera snabbt för att flytta resurser så att problem inom enheten kunde lösas omgående. Teamledarna var således inte bara representanter för sina respektive team utan agerade också utifrån enhetens och i sista hand myndighetens intressen, vilket innebar att *myndighetens* behov alltid skulle prioriteras före det egna teamets. Den regelbundna kontakten mellan teamledare och enhetschefer underlättade för myndighetsledningen att ständigt vara uppdaterad på vad som hände i de olika enheterna och teamen på de nio kontoren runt om i Skåne.

Genom att teamledarna till en början inte var chefer och att personliga egenskaper bedömdes viktigare än formell utbildning motsvarade den nya befattningen inte alls de krav som en traditionell byråkrati ställer på sina chefer. Efter hand förändrades innehållet i teamledarbefattningen genom att teamledaren fick en formell chefsroll, kallades för ”första linjens chef” och fick många ”typiska” chefuppgifter: ansvar för teamets arbete och resultat, kontroll och uppföljning samt visst personal- och arbetsmiljöansvar, även om teamledaren redan tidigare varit ansvarig för flera av dessa uppgifter. Dessutom förändrades rollen från att vara teamets företrädare till att främst arbeta för hela organisationens bästa, genom engagemanget i enhetsledningen.

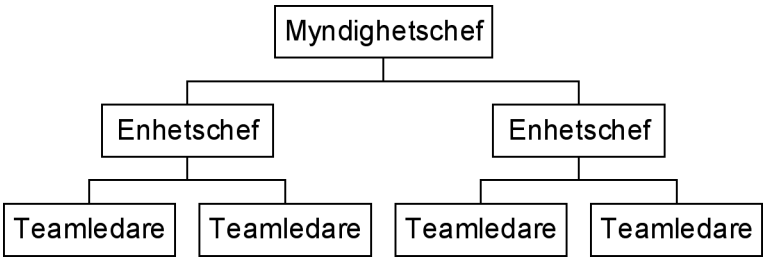
Den formella strukturen i organisationen förändrades då teamledarrollen fick ett nytt innehåll och kom att innefatta uttalade chefsbefogenheter. Ansvaret för teamets arbetsupplägg och produktivitet blev tydligare. Med teamledarnas ändrade förutsättningar förändrades även deras roll i organisationen. Istället för att främst företräda teamet i olika frågor stod myndighetens utveckling i centrum. Teamens tidigare självklara talesman hade fått ändrade prioriteringar och avståndet mellan team och

teamledare i det som hade definierats som det ”nära ledarskapet” växte. En kvinnlig teamledare reflekterar över det problematiska med att vara mitt emellan teamet och myndighetsledningen:

> Och det är det som gör det så svårt. /…/ Å ena sidan måste jag ju föra fram de sypunkter och erfarenheter som vi har från det här teamet till ledningsgruppen eller enhetsledningen i första hand, sedan å andra sidan får jag kanske ett svar från enhetsledningen, där jag också är en del i det teamet, och det är inte alltid som jag är överens med de beslut som fattas där naturligtvis. Inte hundra, det kan ju vara svårt att gå tillbaka teamet då och säga att ”nu blir det så här och detta” och låta ärlig och tycka att det här blir bra och det fanns inget annat alternativ. Man ska vara lojal på båda hållen på något vis. Det kan vara knepigt. /…/ och ett bekymmer där, det har vi också fört fram, man förväntar sig från ledningsgruppen att vi förankrar de beslut som fattas på ledningsnivå då och ibland, det enda vi får veta då, det är vad som står i ett protokoll som alla kan läsa i vårt intranät. Då ska vi gå ut och förankra detta och vi har ju inte fler argument än vem som helst annan har som sitter där och tittar på detta och läser detta. Och de är väldigt knapphändiga de här anteckningarna. Då för vi ju fram det, att vi måste ha argument för vi förstår ju att där måste ju ha varit jättediskussioner ibland naturligtvis. /…/Men vi måste ju ha argument till varför blir det som det blir, trots allt. Det där har man väl försökt att lyssna på, men jag vet inte hur långt man har kommit med det egentligen.

Teamledarens lojalitet delades mellan teamet och enhetsledningen och efter hand framstod teamledaren som allt mer överordnad teamet. Kronofogdemyndighetens ledningsstruktur blev därmed mer hierarkisk än den tidigare varit under teamens existens (se figur 5).

Figur 5: när teamledarrollen förändrades och teamledarna gavs nya befogenheter framträdde en allt tydligare hierarkisk ledningsstruktur (min modell).



När teamledarens förutsättningar och uppdrag förändrades framträdde en mer byråkratisk struktur. Teamledaren hade officiellt blivit chef över de anställda i teamet. Överordnad teamledaren var en enhetschef. En byråkratisk struktur som bygger på över- och underordning där de högre tjänstemännen styr de lägre blev allt mer framträdande. Förändringen av teamledarbefattningen innebar för det första ett mer komplext innehåll i befattningen. Teamledaren skulle främja den sociala miljön och teamutvecklingen, men också anta en mer typisk chefsroll med produktionsansvar och rapportera till myndighetsledningen. Detta medförde, för det andra, en tydligare

hierarkisk struktur och ett steg tillbaka i den avbyråkratiseringsprocess som påbörjats vid övergången till teamorganisering.

Målstyrning: produktionsmål, prioriteringsordning och ett nytt datasystem

Riksskatteverkets övergripande vision ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” var ett långsiktigt och icke mätbart mål. Inom hela exekutionsväsendet hade målstyrning införts och ett produktionsmål utformats. Målstyrningen fick inflytande över hela exekutionsväsendet, vilket framgår av RSV: s direktiv. I den strategiska inriktningen från 2003 var ett av de långsiktiga målen:

> Vi uppnår ständigt mätbara effektivitetsförbättringar i verksamhetens alla processer.

Produktionsmålet som gällde från år 2002 och som var gemensamt för landets samtliga kronofogdemyndigheter var avgränsat och möjligt att följa upp med hjälp av statistiska verktyg. Det innebar att alla nya gäldenärer som hamnade i kronofogdemyndighetens register skulle utredas inom två månader. Graden av måluppfyllelse redovisades dels för varje myndighet och dels genom en sammanställning av samtliga kronofogdemyndigheter. Kronofogdemyndigheternas kvantitativa måluppfyllelse blev måttstock för hur framgångsrika de uppfattades. Produktionsmålet utgjorde bara en del i myndighetens övergripande vision, men det tillmättes stor betydelse. I förhållande till landets övriga myndigheter stod sig KFM Malmö dåligt vad gäller produktionsresultatet. Det ökade pressen på myndigheten att förbättra resultatet.

Som ett stöd för att uppnå produktionsmålet infördes den centralt utformade *prioriteringsordningen* i myndighetens ärendehantering. Syftet var att skapa enhetlighet i exekutionsväsendets verksamhet och att medborgarna därigenom skulle kunna förvänta sig samma hantering oavsett var i landet de befann sig. Prioriteringsordningen kom också till på grund av att handläggarna hade svårt att hinna med det ökande antalet inkommande ärenden. Den blev ett viktigt styrmedel i omställningsprocessen genom dess trefaldiga uppgift att bestämma arbetsordningen, underlätta produktivitetsmätningar och följa upp det gemensamma produktionsmålet.

De ärenden som hamnade högst på prioriteringslistan var nygäldenärerna, det vill säga de personer/företag som för första gången hamnade i myndighetens register. Det innebar att skuldens storlek eller vilken typ av skuld det var, inte längre spelade någon roll. Endast att gäldenären förekom i myndighetens register för första gången var avgörande för den högsta prioriteringen. Tanken var att om att om man ”motade Olle i grind” så undvek man att han kom tillbaka. Om detta resonemang stämde skulle det på sikt innebära ett minskat antal gäldenärer i myndighetens register:

> Sedan finns det då en samhällsnytta och produkten till samhället är att folk gör rätt för sig och det är ju det hela den här nygäldenärproblematiken bygger på. Tar vi en nygäldenär snabbt så återkommer han inte. Då är produkten inte att vi handlägger den snabbt utan produkten till samhället är att vi lämnar gäldenärer som inte kommer tillbaka. Och det mäter vi inte, så långt har vi inte kommit. /…/ Vi [medborgare] är inte beredda att betala för snabba handläggningstider, utan vi är beredda att betala för ickegäldenärer i samhället.

Den intervjuade manlige chefen framhöll att en bredare samhällsnytta skulle genereras av att det nya produktionsmålet uppfylldes.

Strax före introduktionen av en ny prioriteringsordning och ett nytt produktionsmål infördes *datasystemet* INIT, som förutom att vara ett nytt redskap i handläggarnas ärendehantering, underlättade regelbundna uppföljningar. Dessa gjordes på team- och enhetsnivå, inledningsvis varje vecka. Team som inte nådde upp till målet analyserades och vid behov hände det att extra resurser sattes in, till exempel i form av inlånad personal från andra kontor. Datasystemet ansågs vid tiden för införandet innebära en stor rationaliseringspotential. Det fanns förhoppningar om att då systemet var fullt utbyggt skulle det krävas långt färre anställda att utföra samma arbete som innan systemet introducerades.

Tillsammans med en gemensam prioriteringsordning för alla kronofogdemyndigheter blev det möjligt att mäta och följa upp produktiviteten. Jämförelser gjordes både inom och mellan de tio kronofogdemyndigheterna. Mätningarna kunde också användas för jämförelser över tid och för att följa utvecklingen inom respektive myndighet. Myndighetens produktionsmål, den nya prioriteringsordningen och datasystemet INIT var nära kopplade till varandra. Eftersom de olika åtgärderna infördes relativt nära varandra i tid och var avsedda att samverka, utgjorde de i praktiken ett helt *reformpaket* (jämför Brunsson & Sahlin-Andersson 1998: 83). Andra avsikter med INIT var att öka enhetligheten i ärendehanteringen och framför allt att effektivisera handläggarnas arbete genom att digitalisera vissa uppgifter som tidigare utförts manuellt.

De nya idéerna får ett allt starkare genomslag

Omgivningens krav drev på utvecklingen mot en organisation med affärsmässiga drag, men det krävdes också insatser från myndigheten själv. Säkert underlättades förändringen av att den nye myndighetschefen med sin ekonomiska bakgrund, kunde bidra med andra värderingar och infallsvinklar än sin föregångare. Utbytet av en regionkronodirektör med juridisk bakgrund mot en myndighetschef med ekonomisk utbildning är ett tecken på förskjutningen av nyckelprofession från jurist till ekonom i den traditionella byråkratin. Individernas utbytbarhet brukar framhållas som en förutsättning för organisationers fortlevnad (Ahrne & Papakostas, 2002:15). I detta fall underlättade utbytet av personer i ledande ställning förändringsprocessen eller var rentav en förutsättning för denna. Det rörde sig om en helt ny sammansättning i myndighetens topp, som gick in för att förändra bland annat arbetsorganisa-

tionen: förutom den externt rekryterade ekonomen till posten som myndighetschef handlade det om en ny biträdande myndighetschef och en blivande projektledare för teamorganisationen. En ökad produktion var ett centralt mål redan i grupporganisationen, men detta lyftes fram och betonades ytterligare i teamorganisationen.

Kronofogdemyndigheten försökte leva upp både till sina egna och till Riksskatteverkets förväntningar om en ökad produktion. Nya styrprinciper vann insteg i kronofogdemyndigheten där de utmanade institutionaliserade värderings- och organiseringsprinciper. De institutionaliserade principerna utgjordes till största del utgjordes av en byråkratisk organisering i form av sådant som strikt arbetsdelning, stor vikt vid formell kompetens, rättssäkerhet i handläggningen samt med juristen som nyckelprofession. Även om vissa delar av reformerna ifrågasattes av anställda och av personer i myndighetsledningen, fanns det ingen som helt tog avstånd ifrån dem. Nya rutiner infördes för att de krav som ställdes på organisationer inom offentlig sektor. De nya idéerna hade nått det förinstitutionaliserade stadiet genom att anta en formell status i ledningsgruppen. Idéerna var på väg att nå även ett semiinstitutionaliserat stadium då myndighetsledningen och anställda allt mer uppnådde konsensus i tolkningen och tillämpning av nya idéer.

Organisationer i KFM Malmös närhet använde sig av varierande medel för att effektivisera verksamheten. I kapitel 3 visades exempelvis att polisväsendet, posten, en socialförvaltning och en kirurgisk klinik strävade efter att uppnå högre effektivitet genom att införa nya typer av organisationskoncept. Bolagisering, beställar- och utförarmodell och teamorganisering var olika vägar för att försöka skapa en organisation som prioriterade ekonomiska värden och effektivitet. Översättningen och redigeringen av idéer till varje organisations specifika kontext innebär att en idé kan tillämpas på olika sätt i olika organisationer. I KFM Malmö försökte man först tillämpa en form av grupporganisation. Sedan detta försök ansågs misslyckat infördes en annan typ av grupporganisation – team – som i sin tur modifierades för att fungera bättre.

Från Riksskatteverkets sida ställdes krav på ökad produktivitet, men kronofogdemyndigheten i Malmö fick själv utforma verksamheten. Även om idéerna avspeglade det organisatoriska fältet, så formades de utifrån myndighetens egna förutsättningar. Däremot är det inte troligt att myndighetens ledning hade kunnat forma verksamheten utifrån principer som inte var etablerade och legitimerade i ett större sammanhang. Myndighetsledningen utmärkes av en stor tilltro till fortsatta organisationsförändringar trots – eller kanske just till följd av – att sådana tidigare inte löst problemen som man stod inför.

Diskussion

I detta kapitel har förändringarna inom kronofogdemyndigheten diskuterats på en övergripande nivå. Under loppet av en kort tidsperiod genomfördes två på varandra

följande förändringar av kronofogdemyndighetens arbetsorganisation. Såväl syftet med förändringarna som deras närmare utformning låg väl i linje med de förändringar som skedde inom stora delar av offentlig sektor under den här tidsperioden.

Då myndighetsledningen införde en grupporganisation skedde det för att bemöta en ökad arbetsbelastning. Omställningarna i arbetsorganisationen bröt på flera sätt med byråkratiska organisationsprinciper. Det gällde dels den nya ledningsstrukturen i produktionen där ansvaret låg högre upp i hierarkin men på ett sätt som upplevdes som mycket otydligt, dels gruppernas utformning som syftade till en högre grad av självständighet för de anställda att tillsammans fördela arbetet. Däremot ökade specialiseringen av de anställdas arbetsuppgifter, vilket är ett typiskt drag för byråkratisk organisering. Grupporganisationen fick ett begränsat genomslag och ansågs vara ett misslyckande eftersom myndigheten inte blev tillräckligt produktiv. Därtill kom att antalet sjukskrivningar *ökade* markant. Samtidigt byttes flera personer ut i ledningsgruppen med följd att de som hade varit bärare av gruppidén inte längre fanns kvar.

Den nya ledningsgruppen presenterade relativt omgående en ny strategi för hur myndigheten skulle komma tillrätta med arbetsmiljöproblemen och produktiviteten: lösningen var teamorganisationen. Ett fåtal av de nya cheferna drev, tillsammans med en person på RSV, igenom ett snabbt beslut om den nya organisationsförändringen. En projektledare rekryterades till teamprojektet och kronofogdemyndigheten tilldelades extra resurser från RSV för att starta upp förändringsarbetet, i vilken produktionsmålen betonades. Teamorganisationen utgjorde därmed ett medel och inte ett mål i den planerade förändringen. Andra betydande styrfunktioner i omställningsprocessen var prioriteringsordningen och det nya datasystemet.

Utöver målstyrning, ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna var även den normativa styrning som gjorde sig gällande i teamorganiseringen av icke-byråkratisk karaktär. Prioriteringsordningen var däremot av byråkratisk karaktär genom sin tydliga reglering av i vilken ordning handläggarna skulle utföra olika ärenden. Det nya datasystemet underlättade de högre tjänstemännens kontroll av de lägre befattningshavarna. Den efter hand allt mer tydliggjorda chefsstrukturen var dessutom ett steg tillbaka till byråkratiska organiseringsprinciper. Prioriteringsordningen jämställde alla nya gäldenärer oberoende av skuldens storlek, vilket kan tolkas som en ökad *likabehandling* av klienterna.

De angivna syftena med de båda organisationsförändringarna var likartade. Övergången till team var mer toppstyrd än då föregångaren grupporganisering introducerades. Resurstilldelningen inför teamorganisationen var generös, genomförandet mycket målmedvetet och de involverade personerna mycket bestämda om att denna organisationsförändring måste bli framgångsrik. Med målstyrning och ny arbetsorganisation hoppades kronofogdemyndigheten leva upp till förväntningarna om förbättrad produktivitet och därmed öka legitimiteten i omgivningen. Att en ny organisationsform inte var tillräcklig för att uppnå ökad legitimitet eller att förhindra att den eroderade, framgår av det misslyckade försöket med grupporganisering. Man var helt enkelt tvungen att också uppvisa förbättrade *produktionsresultat*.

En del av styrmedel som användes var av byråkratisk och andra av icke-byråkratisk karaktär. Det förekom även att en del av det som till en början framstod som icke-

byråkratiskt (teamledarrollen) redigerades utifrån kronofogdemyndighetens specifika förutsättningar och då antog mer byråkratiska drag. Det nya ledarskapet, produktionsmålet, teamorganiseringen, målstyrningen, prioriteringsordningen och datasystemet INIT representerade ett nytt tankesätt i styrningen av myndigheten som inte bara kom att påverka myndighetsledningens planering och verksamhetsuppläggning utan också det dagliga arbetet. I nästa kapitel diskuteras vilket genomslag de nya organiseringsprinciperna fick och hur de anställda hanterade de nya förutsättningarna och förhållningsreglerna.

KAPITEL 7

Kronofogdemyndighetens olika organiseringsprinciper

Nya organiseringsprinciper

De styrmedel som var centrala i samband med omställningen till teamorganisation skulle komma att bidra till att kronofogdemyndigheten mer eller mindre lyckades uppnå produktionsmålet. Vissa av dem justerades efter hand, men inget förlorade sin betydelse. I vissa avseenden utmanades den etablerade byråkratiska strukturen. Bland annat rekryterades chefer på nya premisser. Införandet av team var ett också avsteg från byråkratiska organisationsprinciper, men det skulle visa sig att byråkratiska värden i form av likabehandling och opartiskhet fick ett större genomslag än tidigare. Vidare skedde ganska snart av en uppstramning av teamledarrollen som innebar att byråkratiska organiseringsprinciper åter stärkte sin ställning i myndigheten.

Reformerad organisations- och ledningsstruktur

Idéerna om ett nytt chefskap där teamledaren skulle arbeta med ärendehandläggning, inte ha något formellt chefsansvar och med en roll som ”en i gänget” övergavs ganska omgående. Teamledarna fick istället ett uttalat personal-, arbetsmiljö-, och resultatansvar samtidigt som rollen som överordnad de övriga i teamet gjordes tydligare. Införandet av enhetsledningar och förväntningarna på teamledarna att arbeta för myndighetens bästa framför teamets medförde att teamledarna mer än tidigare antog karaktären av traditionella chefer inordnade i en hierarkisk struktur. Den nya arbetsorganisationen blev därmed mer hierarkisk och byråkratisk än vad den var när den infördes.

Myndighetens resurser organiserades på ett sådant sätt att de skulle bidra till att öka produktiviteten för att man därigenom skulle nå det av Riksskatteverket uppställda produktionsmålet. Kraven var lika för alla kronofogdemyndigheter. Myndighetsledningen och ytterst myndighetschefen ansvarade inför RSV:s verks-

ledning för resultaten. De anställda i KFM Malmö förväntades anpassa sig till de skärpta kraven på måluppfyllelse. Cheferna och teamledarna hade i uppdrag att styra verksamheten på ett sådant sätt att målen uppfylldes. Av handläggarna förväntades att de följde den nya prioriteringsordningen och därmed gjorde ”rätt” prioriteringar i ärendehanteringen. De anställdas inflytande över sitt dagliga arbete begränsades på detta sätt genom de nya styrfunktionerna.

Trots att myndighetsledningen medvetet försökte att skapa en ny typ av chef när teamen infördes visade det sig svårt att få det att fungera i praktiken. Teamledarrollen omformulerades och infogades därför i den hierarkiska ledningsstrukturen. Det verkar som att den existerande byråkratiska strukturen lade hinder i vägen för att teamledarrollen skulle avvika alltför mycket från byråkratiska ideal vilket förklarar varför det nu skedde en jämkning av gamla och nya värden. För teamledarna innebar det att de hade fler värden än tidigare att förhålla sig till. Idén om en ”producerande chef”, som senare övergavs, kolliderade med flera grundläggande byråkratiska principerna såsom tydligt avgränsade arbetsuppgifter och en hierarkisk struktur där högre tjänstemän kontrollerar lägre (Weber, 1987:59). En kvinnlig teamledare tyckte att det var svårt att hitta en balans mellan de olika uppgifterna som ingick i hennes befattning:

> Jag har blivit tvungen att välja bort en del teamledaruppgifter. För att vi har varit starkt underbemannade, detta har vi till och med fått på papper. Så därför kan jag säga det, annars är det inget populärt att säga det! /…/ För att vi inte skulle duka under hela högen och för att resten av gänget skulle känna att jag var delaktig och försökte bidra på mitt sätt i det här med produktionen också, så har jag jobbat ganska mycket och… på gott och ont. Det är kanske inte för de bitarna som jag sökte den här tjänsten för. /…/ Men det kanske är mellanchefens dilemma, men jag tycker att det är rätt mycket av en slasktratt, teamledaren, … man får saker underifrån och man får saker [uppifrån].

I den grupporganisation som föregick teamen skulle grupperna ansvara för att planera och genomföra arbetet samt redovisa resultatet, ett ansvar som i teamorganisationen flyttades över till teamledaren.

Motiveringen till att nya kategorier av människor rekryterades till chefstjänster (myndighetschef, enhetschef och teamledare) var att större hänsyn skulle tas till personliga egenskaper. Hit hörde hos många av de nyrekryterade cheferna en vilja att styra organisationen i en ny riktning. Det sattes en tilltro till att rätt personlighet hos teamledarna var nyckeln till att uppfylla de nya målen. De skulle lära sig att ställa frågor som ”hur blir det effektivitet” snarare än ”varför ska det vara effektivitet”. Uppfattningen att det var bra med målstyrning fick ett större genomslag hos de nya cheferna än hos de mer skeptiskt inställda kronofogdarna. Det lades stor vikt vid att idéerna om effektivitet och målstyrning överfördes till teamledarna. En kvinnlig teamledare berättade att handläggarna i hennes team kunde arbeta extra hårt när så krävdes. Ett tecken på att handläggarna i detta team verkade ha accepterat produktionsmålet är att de var villiga att ta höja arbetstempot för att leva upp till myndighetsledningens förväntningar:

> Jag har en känsla att man, när man ser att teamets resultat går åt fel håll, då finns det en känsla här för att; nu måste vi mobilisera oss och där går man in. Man kan idag både gasa och bromsa. Vi kan faktiskt öka tempot om vi vill, när vi behöver det, men vi behöver inte göra det alltid.

Att teamet själv kunde reglera sitt arbetstempo – och var berett att göra det – för att leva upp till de ställda kraven visar att de accepterade produktionsmålet men också att de inte alltid var villiga att utnyttja sin fulla potential. Genom förmågan att bromsa tempot reglerade de anställda arbetstempot till en för dem acceptabel nivå, ett agerande som både var känt och sanktionerat av teamledaren. Vid sidan om de formella reglerna kan det som Lysgaard påvisat, finnas en informell arbetsorganisation som motverkar en alltför hög arbetstakt (jämför Lysgaard, 2001:147). Extra intressant är att teamet som utgjorde ett av kronofogdemyndighetens ”goda exempel” på teamutveckling och uppvisade en hög produktivitet, hade funnit ett sätt att inte alltid arbeta maximalt. Troligen utgjorde teamet ett undantag, men det visar att även ”lyckade” försök från organisationsledningens sida att skapa och formalisera en stark gruppkänsla också kunde fungera som ett medel för de anställda att motverka en alltför hög arbetstakt.

Återgången till en mer hierarkisk ledningsform i teamen fungerade i stort sett som ett användbart medel att föra ut de nya värderingarna i organisationen. Produktionsmålet kunde etableras både genom en förändrad rekrytering och en ambitiös utbildningssatsning. Däremot hindrade inte en mer hierarkisk struktur de anställda i ett team från att också utveckla informella normer mot en alltför hög arbetstakt.

Skifte av nyckelprofession

Utöver en förändrad organisationsstruktur och en nytt innehåll i chefsrollen, ändrades även förutsättningarna för kronofogdarna då deras tjänsteinnehåll omförhandlades. Under tiden för grupporganisationen skedde en förändring av fogdarnas ansvarsområde så att de inte längre per automatik ansvarade för att leda arbetet med handläggningen av målen. De var fortfarande rättsligt ansvariga för att ärendehanteringen sköttes korrekt och för att rätt beslut fattades, men de ledde inte längre personalen. Många kronofogdar upplevde också att de fick en alltför åsidosatt funktion och plats i organisationen. En manlig kronofogde menade att många av kollegorna hade svårt att hitta en passande roll eller se utvecklingsmöjligheter inom kronofogdemyndigheten:

> Då är ju den här frågan en av de största frågorna när det gäller kronofogdarna, för där finns ju inga andra vägar att gå nu. Den enda karriärvägen är egentligen att tränga undan de andra teamledarna och sedan bli enhetschef. Känner man sig inte intresserad av att bli chef eller känner att man inte har förmågan att bli chef eller kanske inte är lämplig att bli chef överhuvudtaget. Men det finns liksom inget annat alternativ, ”vart ska jag ta vägen?”. Det finns ingen karriär. Sitter du på ett p-team, ”ska jag sitta där tills jag

> är 65 eller hur ska jag utvecklas”? Är utvecklingen att jag får jobba på N lite grann eller vad är det? Det finns liksom inget. Det finns bara begränsade karriärvägar, de var större tidigare. Det är få förunnat att bli någon form av specialister. Jag har ju varit lyckosam till exempel, det är få förunnat. Så för det stora flertalet så finns det ingenting. De som är lite ambitiösa och vill göra någonting, det är många som satsar på teamledare. Jag tror att vi kommer att märka det i ännu större utsträckning i framtiden.

I samband med att teamorganisationen infördes var kronofogdens roll föremål för många diskussioner och förhandlingar. Personalorganisationen Jusek, som samlade de flesta kronofogdarna, och myndighetsledningen hade olika uppfattningar om var fogdarna skulle placeras. Inledningsvis var det tänkt att de skulle ingå i teamen, underställda en teamledare, en lösning som många kronofogdar inte var nöjda med. De ville inte gärna underordna sig en chef som inte var kronofogde, vilket en kvinnlig kronofogde argumenterade för:

> Att då ha en chef som inte alls har den kunskapen som man själv har, det var mycket knepigt på det sättet att en chef ska hålla utvecklingssamtal, kunna bedöma ens arbetsprestation och därmed också vara styrande vad man ska ha för lön. De ska kunna ge konstruktiv kritik och det där tror jag inte att någon kronofogde fick det till att hänga ihop.

Lösningen blev att de kronofogdar som ingick i samma enhet skildes från teamen och placerades som ett juriststöd direkt underställda enhetschefen. Att myndighetsledningen ändrade sin strategi visade på viss flexibilitet. Kronofogdarna skulle fungera som konsultativt stöd åt teamen i enheten. De flesta team hade en kronofogde knuten till sig. Några av de mindre p-teamen hade en kronofogde på plats en eller ett par dagar i veckan. Särskilda överenskommelser ingicks mellan teamledarna och den fogde som var knuten till teamet. I kontrakten reglerades vilka tjänster som en kronofogde skulle utföra åt ett team:

> utgöra juridiskt stöd, fatta beslut och vidta åtgärder som enligt beslutsordningen/särskilt förordnande åvilar kronofogde/jurist, fortlöpande följa och utvärdera rättstillämpningen, delta i handläggningen av komplicerade fall, ansvara för information och utbildning.

Vissa aktiviteter, som att delta i teamets sociala verksamhet och teamutveckling var frivilliga för kronofogden medan insatser knutna till verksamheten var obligatoriska.

I och med att kronofogdarna inte längre var de självklara cheferna beskars deras karriärmöjligheter. Fortfarande var det ett krav att enhetscheferna skulle vara kronofogdar, men från denna regel hade undantag gjorts vid två tillfällen. Vid det ena rekryterades en man med bakgrund inom indrivningsverksamheten till en tjänst som enhetschef och vid det andra fick en man med erfarenhet från försvaret en enhetschefsbefattning. För att bli myndighetschef krävdes däremot inte längre en juridisk bakgrund. Från att ha haft en central roll som bärare av myndighetens rättssäkerhetsprinciper blev kronofogdarna åsidosatta när nya värderingar fick ett ökat utrymme. Många kronofogdar var missnöjda med teamorganisationen eftersom de upplevde

att de tappade i status. En kronofogde berättar hur han upplevde förändringarna av kronofogdarnas roll i myndigheten:

> Förr i tiden, för inte så himla längesedan, så var ju kronofogden per definition chef. Helt plötsligt så togs detta ifrån kronofogdarna /…/ De upplevde sig väldigt missgynnade och ofördelaktigt behandlade. Jag tror inte myndigheten var medvetna om hur de agerade egentligen, hur många ömma tår de trampade på, då hade de kanske gått fram på ett annat sätt. Man uttryckte sig okänsligt. Lågvattenmärket var väl när det i ett officiellt dokument stod att kronofogdarna skulle vara en form av hjälpredor. Det var ju fullt uppror bland kronofogdarna, när dessutom många dessutom hade blivit fråntagna ett chefskap. Detta skapade så att säga en rätt dålig stämning mellan myndigheten och kronofogdekollektivet. /…/ Sedan har det väl jobbats upp och blivit bättre och bättre. Nu tycker jag att det känns att det är riktigt bra.

Sedan kronofogdarna förlorat sina tidigare karriärvägar hade de inte längre samma inflytande över verksamheten. För att gå kronofogdarnas krav på nya karriärmöjligheter till mötes inrättades särskilda specialisttjänster, som alternativa karriärvägar för att kronofogdarna också fortsättningsvis skulle utvecklas i sitt arbete. Tjänsterna utformades inom särskilda områden av indrivningsverksamheten, exempelvis löneexekution, intrångsundersökningar, EU-rätt och avhysningar. Idén om specialistkarriärerna fick ett positivt bemötande. Dock ifrågasattes vissa av specialistområdena, då de ansågs alltför smala. Specialistkarriärerna kritiserades även för att mer tjäna som medel för högre lön än att möjliggöra utveckling i arbetet. Även begränsade utvecklingsmöjligheter inom ett specialistområde gav utdelning i form av högre lön. Specialistområden som låg nära kronofogdens dagliga arbete kompenserades dock inte alltid ekonomiskt.

Förutom de nyinrättade specialisttjänsterna, satsade myndigheten också på särskilda kompetensdagar för kronofogdarna, i snitt två gånger under hösten och två gånger under våren. Till dessa dagar bjöds alla kronofogdar in, oavsett befattning. Samma kronofogde som ovan berättade:

> Vi har ett antal ämnen vi diskuterar, till exempel nu för några veckors sedan, där vi gick igenom ett antal rättsfrågor, konkreta frågor, som vi tog upp och diskuterade. Det positiva är att nu är samtliga, i stort sett aktiva och engagerade. /…/ Här [på ett av de större kontoren] sitter folk rätt nära varandra, men ute på kontoren så är de mer isolerade. Det är väldigt viktigt att skapa kontaktytor när det gäller de här frågorna. /…/ Man måste kunna diskutera med kollegor.

Liksom för handläggarna i teamen, ökade också kontakten mellan kronofogdarna. När det växte fram en mer gemensam inställning till hur en viss typ av ärenden skulle bedömas bidrog det till att stärka *opartiskheten* i myndighetsutövningen.

Myndighetsledningens försök att kompensera kronofogdarna för den förlorade chefskarriären genom specialistkarriärer var inte tillräckligt för att helt stilla alla fogdars missnöje. Deras position i organisationen hade förändrats kraftigt och många hade svårt att finna sig tillrätta i sina nya roller. En manlig kronofogde menade att:

> Men bara den vetskapen om att man inte har något val, eller rättare sagt man har inte några möjligheter kan ju vara dämpande. Det kan ju vara att man tittar ut om det finns något annat. Det är också ett så kallat energiläckage, att man inte gör vad man ska.

Arbetsdelningen mellan de olika yrkesgrupperna i kronofogdemyndigheten har alltid varit strikt. Många av de rutinärenden som kronofogdarna tidigare skötte flyttades över till personal längre ner i hierarkin. I takt med att kompetensen höjdes genom internutbildning minskade beroendet av fogdens juridiska kunskaper och en hel del av de frågor som handläggarna tidigare överlät till fogdarna klarade de nu att lösa själva. Fogdarna å sin sida slapp en stor del av det rutinarbete, som tidigare upptagit mycket av deras tid, och fick istället mer tid att ägna sig åt svårare juridiska ärenden, vilket bättre överensstämde med deras kompetens. Varje handläggare hade tjänstemannaansvar, vilket innebar att hon/han ansvarade för hur ärendet hanterades. Om en kronofogde gick in och ändrade ett beslut blev denne ansvarig. Den förändrade arbetsdelningen innebar att kronofogdarna delvis förlorade den insyn i ärendehanteringen som de tidigare haft.

Samtidigt som kronofogdarnas karriärmöjligheter minskade, fick andra yrkesgrupper ett större utrymme. Vi såg att den nye myndighetschefen hämtades ur en annan profession – civilekonomernas – och vi har tidigare också noterat att två enhetschefer inte hade den tidigare obligatoriska bakgrunden som kronofogdar. Dessutom fick en annan yrkesgrupp, kronoinspektörerna, ett allt större spelrum, dels genom att gruppen växte i storlek och dels genom att de utgjorde det främsta rekryteringsunderlaget till teamledartjänsterna. Även om fogdar och andra personalgrupper också kunde söka dessa tjänster, så uppmuntrades de inte. I rekryteringen av indrivningspersonal anställdes numera alla som blivande kronoinspektörer, varför denna yrkeskategori expanderade på bekostnad av kronoassistenter och kameralt anställda som båda så småningom skulle fasas ut genom pensionsavgångar.

Man kan tänka sig att kronoinspektörernas inflytande också i framtiden kommer att öka, särskilt om de även fortsättningsvis rekryteras till teamledartjänster. I takt med att kraven på ökad produktivitet tilltog fick den ”producerande” personalen en allt mer central roll i organisationen. Kronofogdarnas uppgift att säkra den juridiska kvaliteten uppfattades som bromsande medan teamledarnas och kronoinspektörernas produktionsfokus skulle driva myndigheten framåt och bidra till att produktionsmålet uppfylldes.

Liksom den nya ledningsstrukturen (avseende teamens ledning) var skiftet av nyckelprofession ett sätt att föra ut de nya värderingarna i myndighetens olika delar. Genom att tilldela de anställda som förväntades vara mest positiva till effektiviseringsprinciper centrala positioner fick de nya organiseringsprinciperna lättare genomslag. Med teamledarnas hjälp kunde idéerna föras ut till handläggarna i teamen.

Etablerade handlingsmönster utmanas

Organiseringen av de anställda i team och införandet av teamledare innebar en stor förändring av den formella arbetsorganisationen och en hel del omställningar för de anställda. De förväntades ta del i teamets planering av arbetet och bidra till att skapa en gemenskap i teamet. En avsikt med teamen var att dess medlemmar tillsammans skulle finna arbetsformer som passade ihop med målstyrningen och tillhörande produktionsmål och prioriteringsordning.

Teamens gemenskap

De interna enkäter som inledningsvis gjordes för att undersöka personalens upplevelser av teamarbete uppvisade stora skillnader mellan olika team och individer. Också teamens produktivitet varierade, ofta i en slags samvariation med hur man upplevde att arbeta i team. De som var nöjdast återfanns till största delen i de ”bästa” teamen, medan de missnöjda i högre grad fanns i de ”sämsta” teamen. Till de positiva erfarenheterna av teamarbete och det gemensamma ansvaret var att man kände sig mindre stressad än tidigare när man avlastade en kollega eftersom det egna arbetet inte blev lidande på samma sätt som tidigare och en kvinnlig handläggare menade att:

> Visst kan man uppleva en stress idag också, men det är inte samma stress som innan. För innan när vi bara hade ansvar för sitt eget och ringde det då någon om någon annans dag så kunde jag känna att ”nu ska jag ta min tid för att göra den [arbetsuppgiften]” och ”du får ringa [min kollega]”, men nu tänker man inte på dagarna utan man tar det [kollegans samtal].

En del, men inte alla, handläggare trivdes med att arbeta i team och ansåg det gemensamma ansvaret vara en fördel eftersom teamets resultat blev bättre när de anställda hjälpte varandra. Tidigare koncentrerade handläggarna sig på sina egna arbetsuppgifter och att bistå en kollega prioriterades lågt. Fokus hade nu flyttats från individens till teamets prestation. Ansvaret för arbetsuppgifterna och resultatet upplevdes som hela teamets angelägenhet just på det sätt som myndigheten önskade.

Den individuella fördelningen av arbetsuppgifter genom den så kallade ”dagindelningen” försvann då det infördes ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna. Dagindelningen hade inneburit att varje handläggare ansvarade för alla gäldenärer födda ett visst datum och således hade ett antal ” egna gäldenärer” att arbeta med. En stor skillnad i ärendehanteringen blev nu därför att handläggare och återfallsgäldenärer (personer som efter betald skuld drog på sig nya skulder och åter hamnade i kronofogdens register) inte fick samma återkommande kontakt som tidigare. Enligt en kvinnlig teamledare kunde tidigare handläggare och återfallsgäldenärer i vissa fall lära känna varandra:

> Om man la ett löneutmätningsbeslut, så pratade var och en med sina gäldenärer på sina dagar och då blev det lite så att man lärde ju känna varandra. Och då kunde man tulla lite på föreskrifterna och bevilja vissa saker som gjorde att utmätningsbeloppet blev lägre, som kanske inte en annan handläggare hade beviljat och allt sånt där, det visste man inte hur var och en gjorde tidigare, men man anade saker. /…/ Så hade vi de som följde föreskrifter väldigt hårt och de som kanske inte gjorde det. Men när vi öppnade upp, då blev allt detta synligt och då blev det ju så att gäldenärerna som ringde hit fick ju plötsligt prata med många olika handläggare. Eftersom vi var tvungna att jobba mer enhetligt så kände man ju att jag kan också vara lite tuffare, för det är ju… Då måste vi alla följa föreskrifterna och då blir det ju en trygghet för den enskilde, att jag kan faktiskt säga nej för alla andra säger också nej. Det är svårt att förklara, men man kan luta sig mot teamet. /…/ Och alla säger samma sak till gäldenären och det har faktiskt fått till följd att våra värsta terrorister, de har slutat upp för de vet att de kommer ingen vart!

Det gemensamma ansvaret för arbetsuppgifterna medförde att det blev svårare för en gäldenär att ”snacka till sig” specialbehandling av en handläggare. Själva vetskapen om att kollegorna hade insyn och att handläggarna således kunde kontrollera varandras arbete bidrog till en ökad benägenhet att följa regelverket. Med detta följde en större *säkerhet* (Lundquist, 1991:86) för samhällsmedborgaren/klienten, då hon/han på förhand kunde vara säker på hur en regel tillämpades.

Ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna innebar också att ansvaret flyttades från individen till teamet. Det var inte längre tillräckligt för en anställd att hon ”skötte sig”, det vill säga löste sina uppgifter på ett korrekt sätt. Tillsammans med övriga i teamet hade handläggarna ansvar för att alla arbetsuppgifter, som teamet tilldelats löstes på ett korrekt sätt och dessutom i tid, eftersom det hade införts krav på kortare handläggningstider. På grund av utbildningssatsningen hade alla i teamen, med några få undantag, formell behörighet att arbeta med de exekutiva uppgifterna. Eftersom arbetsuppgifterna blev hela teamets ansvar krävdes nya fördelningsrutiner. Det var inte ett alternativ för teamen att fortsätta arbeta på samma sätt som tidigare och att hålla kvar vid den individuella fördelningen eller ansvaret, då de helt enkelt hindrades av ledningen om de försökte med en sådan lösning. Istället skulle arbetsuppgifterna fördelas på ett sätt som hela teamet kunde acceptera. Teamens lösningar var olika. Ett team hade fördelningsmöten där ärenden delades upp efter olika typer av gäldenärer, ett annat team skapade en gemensam ”bank” där handläggarna själva hämtade sina arbetsuppgifter efter hand och ytterligare ett team arbetade enligt en rotationsprincip. De olika fördelningarna var resultat av diskussioner inom varje team. En del arbetsuppgifter fördelades mellan de olika yrkeskategorierna, då en viss åtgärd krävde särskild grundkompetens hos handläggaren.

Många anställda upplevde att pressen på den enskilda individen minskade och det därför blev lättare att komma tillbaka efter en tids frånvaro, exempelvis efter semester eller sjukdom. Tidigare låg ärendena kvar på handläggarens skrivbord efter en längre tids ledighet och högen hade dessutom ofta också hunnit växa. Nu förvarades ärendena gemensamt och en handläggare hade inte fler ärenden på sitt rum än vad hon/han hann arbeta med och kunde hämta nya ärenden efter hand. Teamets arbetsupp-

gifter hamnade i en gemensam pott som handläggarna gemensamt ansvarade för, vilket många handläggare menade bidrog till minskad stress. En kvinnlig teamledare beskrev läget som att det tidigare ställdes krav på vad de anställda skulle göra, men att de inte fick något stöd eller hjälp om deras arbete ansågs otillfredsställande:

> Men man gick aldrig ner på individnivå och pratade med individen, hur arbetar du? Utan det har hela tiden varit upp till den enskilde, att underförstått, du vet vad som ska göras, hur det ska göras och när det ska göras och inget stöd, utan: gör det bara!

För att kunna utföra ett bra arbete tillsammans var det nödvändigt att personerna i ett team kunde samarbeta om arbetets uppläggning och lita på varandra. Organiseringen i team innebar en tydlig avvikelse från byråkratiska principer eftersom man nu hade ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna och samarbetade på ett helt annat sätt än tidigare. Detta kunde, som framgått, minska stressen i arbetet. Men det fick också vissa negativa följder, vilket vi snart ska se.

Gemenskapens baksida

Även hos de mest positiva inställda till team fanns det tvivel och många hade problem att lita på att kollegorna verkligen gjorde sitt jobb. Frågan om ens kollegor presterade sitt yttersta eller åtminstone lika bra som en själv var ständigt närvarande och en kvinnlig handläggare tyckte det var svårt att ha tillit till kollegorna i teamet:

> För där är alltid någon som är väldigt framåt och de som inte riktigt hänger med och klarar av så mycket. Men okej, då är man ett team i alla fall. Ja, det är svårt. Du förstår hur jag menar? För det är alltid någon som har varit back här. Då är team bra, för då syns det inte. Särskilt med dagar så syntes det mer ju. /…/ Jag ska kanske inte säga så, för jag ska ju tro på det nu. Det har med samarbetet att göra, för vi arbetar olika. Någon hinner kanske med fem mål och någon hinner med tre mål.

En del handläggare hyste misstankar om att somliga arbetade långsamt (maskade) och sedan gömde sin (skrala) insats bakom teamets resultat, vilket en kvinnlig handläggare formulerade så här:

> För det är ju då, att då drar den [som ligger efter eller arbetar långsamt] ner alltihopa. Men som det är nu, så blir det ju teamets ansvar, så på sätt och vis kan man ju säga att det slår lite snett. /…/ De åker lite snålskjuts, eller, ja… för då räknas helheten, det räknas inte vad individen gör.

Omvänt fanns också en oro för att ens egen (utmärkta) insats försvann i mängden och att chefer och kollegor inte uppmärksammade ens prestation. Tryggheten i att ha ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna naggades i kanten av en känsla av osynlighet, då de anställda funderade över om chefen såg hur mycket de presterade och inte minst om detta skulle uppmärksammas vid nästa lönerevision. På detta sätt

kom individuell lönesättning i konflikt med kollektiva prestationsmått. Idén var att ta tillvara de anställdas samlade intresse och kompetens på bästa sätt för att arbetet skulle flyta effektivt och fler ärenden hinnas med under en kortare tid, men det var teamets prestation som uppmärksammades, inte individens. En kvinnlig teamledare opponerade sig mot detta och menade att det blev orättvist eftersom det kunde skilja mycket mellan två handläggares prestationer. Om istället en individuell uppföljning tillämpats hade det inneburit att det ställts samma krav på alla och oavsett vilket kontor de arbetade på:

> Jag vill titta på individen. För annars är det bara genomsnittet på teamet. Men jag vill titta på, vad gör Henrik [fingerat namn, kronoinspektör], jämfört med en [krono]inspektör i Malmö. Sedan saknar jag det här från myndigheten, vilka krav ställer myndigheten på varje [krono]inspektör oavsett var han jobbar.

Det fanns visserligen tekniska möjligheter att mäta varje enskild individs prestation genom statistik från datasystemet INIT, men inga sådana mätningar gjordes.

Även om det individuella ansvaret för ärendena till största delen ersattes av ett gemensamt ansvar och en gemensam ärendefördelning uteslöt inte detta att en handläggare kunde vara ansvarig för en viss typ av ärenden. Skillnaden var att detta ansvar nu hade sanktionerats av teamet. Individen ansvarade inte längre enbart för att hennes ärenden var utredda inom den utsatta tiden och att utredningen uppfyllde en viss juridisk kvalitet, utan var också delansvarig för att teamet gemensamt uppfyllde de i förväg ställda kraven på produktivitet och att kvaliteten på de utredda ärendena höll rätt standard.

Den nya organisationen skulle bidra till en trygg och tillitsfull stämning mellan de anställda men den medförde också, som framgått, oro och misstänksamhet. Det var dock inte så mycket organisationen i sig utan kravet på högre produktivitet och det gemensamma ansvaret för detta, som medförde svårigheter att lita på kollegorna. Om teamet skulle ”lyckas” med att uppnå produktionsmålet krävdes det att alla arbetade efter bästa förmåga. ”Misslyckades” teamet för att en eller två inte hade bidragit med det som förväntades av dem kunde hela teamet utsättas för sanktioner, exempelvis genom att myndighetsledningen ändrade i teamets överenskomna arbetsfördelning eller vidtog andra åtgärder för att öka produktiviteten. Omvänt berömdes hela teamet för ”lyckade” insatser även om en eller två åkte ”snålskjuts”. Prestationerna hade hamnat i fokus på ett helt annat sätt än tidigare och personalen var medvetna om vad kollegorna gjorde (eller inte gjorde). När kollegor ifrågasattes, rörde det främst antalet ärenden de hann med under en viss tid och inte kvaliteten på arbetet. Man kan säga att även om – eller snarare just därför att – det var den kollektiva prestationen som räknades, så riktades handläggarnas intresse mot kollegornas arbetsinsatser samtidigt som dessa av myndigheten förblev relativt ouppmärksammade.

Resultatfokuseringen fick således genomslag hos de anställda och alla förhöll sig till produktionsmålen i diskussionerna om verksamheten. I resonemangen om arbetsuppgifterna var det framför allt mängden av ärenden som diskuterades och inte den juridiska granskningen eller andra aspekter. Produktionsmålet hade blivit så viktigt att det fungerade som en måttstock för bedömning av kollegor och un-

derställda. Man kan här tala om en inomorganisatorisk objektifiering av produktionsmålet (Tolbert & Zucker, 1996:182). Hur väl man lyckades leva upp till detta var avgörande för värderingen av kollegornas arbetsinsatser, vilket samtidigt visar att produktionsmålet hade etablerats i myndigheten.

Nya styrprinciper i handläggningen

För att uppnå produktionsmålet användes den nya prioriteringsordningen som styrfunktion. Denna reglerade strikt vilken typ av ärenden som handläggarna skulle prioritera, men kom inte att ensam avgöra i vilken ordning de utreddes.

Prioriteringsordningens konsekvenser

Kronofogdemyndigheten har att utföra sitt uppdrag inom ramen för de anslagna medlen. I takt med att antalet inkomna mål ökade blev det allt svårare för myndighetens personal att hinna med alla ärenden inom utsatt tid. En kvinnlig chef menade:

> Nu är det ju som det är i all offentlig verksamhet, att reglerna är skrivna efter den bästa av världar. Reglerna är inte skrivna med tanke på en masshantering. /…/ Men min absoluta övertygelse är att vi ska lämna så lite som möjligt åt medarbetarna. /…/ Det är vi chefer som ska ta på oss de bekymren [vilka prioriteringar som ska göras i ärendehanteringen].

I vilken ordning ärenden skulle prioriteras ansågs inte vara en uppgift att avgöra för handläggarna som i enlighet med byråkratiska organiseringsprinciper enbart betraktades som ”verkställare” av myndighetsledningens beslut. Prioriteringsordningen skulle hjälpa teamen att prioritera ”rätt” i den ökande ärendemängden. Alla handläggare skulle undantagslöst behandla alla nygäldenärer först för att det långsiktiga målet om färre antal gäldenärer i myndighetens register skulle uppnås. Många var skeptiska till detta mål och menade att det påstådda sambandet inte fanns. En manlig kronofogde uttryckte sig mycket kritiskt och menade att resonemanget byggde på spekulationer, saknade betydelse och rent av var idiotiskt:

> Någon undersökning visar att av de nygäldenärer som vi jobbar med så kommer femtio procent tillbaka, av de icke nya gäldenärerna vi jobbar med så kommer femtio procent tillbaka. /…/ På något sätt, vissa kommer hit av olyckshändelser. /…/ Men de som kommer hit, de flesta, är redan ansträngda ekonomiskt, så vi kan vara på dem hur tidigt som helst, vad hjälper det? De har inte tillgångar då, de kommer inte att tillgångar gången efter heller. Vad hjälper det dem? Men det [sättet att göra prioriteringar] kommer ju uppifrån [från Riksskatteverket, min anmärkning], det är bara att acceptera detta.

Om kritiken stämde, skulle det vara svårt att motivera en prioriteringsordning där nya gäldenärer prioriterades. Om de flesta gäldenärer ville betala sina skulder men inte hade möjlighet, skulle en ”avskräckande” taktik hjälpa föga. Det fanns ingen fungerande utvärdering som kunde svara på om metoden att prioritera de nya gäldenärerna var effektiv, men mätningar visade att antalet skuldsatta ökade under tiden för studien[16].

Prioriteringsordningen blev ett viktigt instrument för att stärka myndighetens *opartiskhet*: alla *nya* gäldenärer värderades *lika* då hamnade i kronofogdemyndighetens register. Detta kan – i likhet med införandet av team och det nya datasystemet INIT – ses som ett led i strävandena efter större enhetlighet och likabehandling av gäldenärer, det vill säga att få handläggarna att följa de på förhand uppsatta reglerna. Intressant är att den tidigare prioriteringen byggde på en större affärsmässighet i och med att stora skulder prioriterades före små och den totala summan av indrivna pengar ansågs viktig. Enligt den nya prioriteringsordningen skulle ingen hänsyn tas till skuldens storlek.

Prioriteringsordningen var också tänkt att fungera som ett stöd genom att underlätta för arbetstagarna så att de i varje situation skulle veta hur de skulle prioritera bland arbetsuppgifterna. Den mottogs olika av myndighetens anställda. Ovan såg vi att den förkastades av en kronofogde, men en kvinnlig handläggare uppfattade tvärtom att prioriteringsordningen fungerade som just ett stöd i det dagliga arbetet:

> När pri-reglerna kom, så tog jag det som en hjälp. Jag tror nog att de flesta här, jag vill tro det, jag tror nog att alla här tänker att det har kommit som en hjälp. För då vet vi, det var det vi sa om förväntningar också, de sätter upp detta som en hjälp, för då vet vi vad de vill att vi ska göra först. Så behöver vi inte ifrågasätta. Löpande arbete och sedan efter hand, så tar man detta. Och det är så vi gör, men då försöker vi lite själva som vi sa, att plocka lite för att hålla det bra överallt. /…/
>
> Därför känns det bra att man har pri-regler som visar att man gör det rätta, så vet du att du inte gör fel. Gör detta, så är vi i ledningen nöjda med vad du gör. Gör du mer så är det bonus. Så det är så det känns!

För den här handläggaren skapade den struktur i arbetet, medan andra istället uppfattade den som otydlig och förvirrande.

> Alltså, de här prioriterings-, de tycker jag är, alltså… vad ska man säga? ”Du måste in och rensa i INIT och gör det först och det ska vara först”… man blir väldigt splittrad, vilket av det ska jag ta först? Då kanske man sitter och håller på någonting och så ringer det, men den gäldenären är gammal, men det är bara det att tar jag uppgifterna på telefon kan jag lägga ett beslut. Men den är gammal, prioritera inte den! Då tycker jag att det är väldigt kluvet, det här med att vi bara ska prioritera nya. Det är ju lite, där tycker jag att är jättesvårt, ”den lägger vi åt sidan så länge, för den är inte prioriterad”.

Dessa variationer i uppfattningen om prioriteringsordningen fick konsekvenser för efterlevnaden. En del följde den mer noga än andra som istället uppfattade den som

16 Detta säger oss dock inte så mycket för utan denna metod skulle ökningen av gäldenärsstocken kunna vara ännu högre.

riktlinjer öppna för fria tolkningar, medan ytterligare andra uppfattade den som motsägelsefull och som att alla uppgifter skulle prioriteras samtidigt vilket ju var en omöjlighet. Kunskaperna om vad den innebar varierade också. Vissa visste hur den var konstruerad och hur den skulle fungera medan andra bara hade en vag föreställning, eller kanske till och med i vissa fall en påhittad uppfattning om hur den var uppbyggd. Detta försvårade naturligtvis en ökad enhetlighet i ärendehanteringen.

Det fanns fler hinder. Den gamla ordningen – att handläggarna arbetade efter indrivet belopp eller indrivningsprocent – fortlevde i handläggarnas tankesätt. Trots att skuldens storlek inte spelade någon roll enligt den nya prioriteringsordningen hade många svårt att motivera sig själva att arbeta med en liten skuld (nygäldenär) före en större (icke nygäldenär). Detta kunde ta sig uttryck i att handläggare frångick prioriteringsordningen:

> Ja, vi hade väl en del synpunkter på den [prioriteringsordningen] när den kom, men vi har väl smått börjat acceptera den så att säga. Sedan gäller det ju på något vis att inte glömma bort de som inte blev nya heller… Om man säger som så, vi tycker väl ändå att man ska prioritera de bolag och företag med större skulder, va. Och därför så plockar vi ut även såna om inte är nya, så att säga, och jobbar med dem, va. Sedan tycker vi kanske också att det här med ny-begreppet, att är det 500 kronor så är de nya också, ja, man kanske skulle ha en högre beloppsgräns.

Genom att argumentera för att prioriteringsordningen inte lyfte fram de viktigaste ärendena ville den manlige handläggaren rättfärdiga sitt försök att ”jämka” ihop prioriteringsordningen med sin egen uppfattning om vad som borde prioriteras.

De anställdas egna uppfattningar var svåra att rubba och många hade väl genomtänkta motiveringar till varför de inte följde prioriteringsordningen. Vilka ärenden som faktiskt gavs företräde i den dagliga ärendehanteringen varierade. Även om man till stor del prioriterade nygäldenärerna framfördes flera olika argument i de fall då prioriteringar gjordes på annat sätt[17].

En vanlig kritik mot prioriteringsordningen och det nära knutna produktionsmålet var att de fokuserade alltför mycket på snabbhet och för lite på kvalitet. Man ansåg också att det var fel typ av ärenden som prioriterades. Vidare ifrågasattes förhoppningarna om att en snabb utredning av nya gäldenärer skulle ”skrämma” dem från att återfalla i skuldfällan. Som en följd av att såväl handläggare som chefer och kronofogdar delvis ifrågasatte prioriteringsordningens utformning motverkades institutionaliseringen av denna (Tolbert & Zucker, 1996:184). Under min tid i kronofogdemyndigheten blev det inte självklart att utan reflektion prioritera i enlighet med den nya ordningen.

17 Andelen utredda nygäldenärer inom två månader i indrivningen var i KFM Malmö år 2002: 63 %, år 2003: 62 %, år 2004: 83 % respektive år 2005: 88 % (Riksskatteverket, 2003; Skatteverket, 2004, 2005, 2006). Den markanta ökningen av andelen utredda nygäldenärar inom två månader mellan år 2002 och 2005 visar att prioriteringsordningen fick ett genomslag i KFM Malmö.

Motstånd mot att överge etablerade handlingsmönster och värden

Oavsett vilken inställning en handläggare hade till prioriteringsordningen var alla tvungna att förhålla sig till den i sitt dagliga arbete. Avvägningar gjordes både utifrån denna och utifrån sedan länge institutionaliserade principer. En ofta debatterad fråga var i vilken utsträckning förrättning skulle göras innan ett ärende avslutas. Somliga ansåg det viktigt att pröva alla möjligheter att genom registerforskning driva in en skuld istället för att avsluta direkt om de inte fann några tillgångar. Genom att åka på förrättning och skapa en personlig kontakt istället för ett telefonsamtal eller att kalla gäldenären till ett möte, menade den manlige handläggaren som uttalar sig nedan att det på så sätt blev lättare att bedöma tillgångarna och att se om gäldenären talade sanning. Han ansåg således att gäldenären måste utredas grundligt och bedömas först när handläggaren tagit hänsyn till alla aspekter i målet. Kortare handläggningstider var därför inget primärt mål:

> Men det tycks inte om, det tar för lång tid. De stannar upp handläggningen. Tittar man på statistiken så är handläggningstiden för lång. Men det skiter jag i!

Denna typ av förhållningssätt försvårade myndighetsledningens strävan att uppnå kortare handläggningstider och ansågs motverka ett bra resultat. En manlig chef menade att:

> I sin iver att göra det väldigt bra, så gör de faktiskt ett dåligt resultat. Man tycker inte att det [korta handläggningstider] är så viktigt, som det är att ha både hängslen och livrem på detta. Det är återigen en diskrepans där mellan ens egen formulering av de interna målen och myndighetens formulering. Man tycker inte att handläggningstiden är så viktig.

En kvinnlig teamledare, som arbetade utifrån myndighetens produktionsmål, menade istället att man skulle göra en bedömning av vinsten, det vill säga att se till den totala arbetsinsatsen i tid och kostnader kontra hur stor chansen var att skulden drevs in. Teamledaren formulerade sina tankar kring indrivningspolicyn så här:

> Där har vi indrivningspolicyn som vi tolkar olika. Vi är ju några som tolkar den så att, i den här policyn så ligger just detta att du som handläggare fattar besluten och du gör dina bedömningar och du motiverar det. Så har jag uppfattat det, att handläggaren är kompetent att göra detta och ska göra det också. Men andra uppfattar inte policyn så. Andra uppfattar den som att, du ska köra förrättning nästan på alla [ärenden].

Generellt kan sägas att *kronofogdarnas* intresse låg i att upprätthålla en god juridisk kvalitet som en motvikt till myndighetsledningens fokus på kvantitativa mål. Försök att jämka mellan de båda synsätten gjordes och det hävdades att en produktionsökning måste kunna komma till stånd, utan att för den skull göra avkall på kvaliteten i utredningarna. Det motiverades även med att en högre produktivitet i sig innebar en kvalitetsökning. En manlig chef uttryckte sig så här:

> En kvantitativ uppbyggnad tycker jag var en kvalitativ insats. När vi har fått igång volymen där så var vi ganska snabba ändå med att ”nu måste vi ha en kvalitetskontroll som heter duga” av vad som görs, att det görs på rätt sätt. Där är vi idag.

Kritikerna menade istället att handläggarna ibland tummade på kvaliteten för att hinna avsluta så många mål som möjligt. En handläggare i en pressad situation som avstod från att göra en förrättning riskerade att missa tillgångar. En annan kritik utgick från det gamla synsättet att ta hänsyn till skuldens storlek. Exempelvis frågade en kvinnlig handläggare sig om det var värt besväret att utmäta en bil för att betala en mindre skuld. Eftersom sådana avvägningar ständigt krävdes kan det ha bidragit till olika bedömningar.

När motstridiga omständigheter och målsättningar kolliderade var det inte säkert att prioriteringsordningen följdes. Även om de anställda varierade eller vacklade i sina uppfattningar om vad de främst hade att ta hänsyn till, höll myndighetens ledning en enad fasad utåt då den betonade produktionsmålen, för vilka prioriteringsordningen var ett viktigt medel. Även om denna inledningsvis hade svårt att få genomslag, etablerades den efter hand. I takt med att efterlevnaden av den tilltog blev också enhetligheten i ärendeprioriteringen större.

Handläggarnas utrymme att i viss mån agera utifrån sina egna uppfattningar framför regelverket hänger samman med att de är *gräsrotsbyråkrater*. Sådana ska å ena sidan, enligt organisationens föreskrifter, bedöma alla klienter på lika villkor genom att inte behandla dem som individer utan just som klienter. Å andra sidan är varje fall unikt, vilket kräver att hänsyn tas till klientens specifika förutsättningar (jämför Johansson, 1992/2007:43). Samtidigt som denna situation är svår och konfliktfylld genom att handläggarna tvingas ta hänsyn till motstridiga krav medför den också att de har en viss grad av handlingsfrihet. Varje påbörjat ärende ska avslutas men hur är upp till varje handläggares bedömning. Detta handlingsutrymme låg till grund för att Roine Johansson karaktäriserade gräsrotsbyråkrater som ett ”obyråkratiskt element i den byråkratiska strukturen” eftersom de ständigt måste ”anpassa regelsystemet till konkreta ärenden” (ibid:52).

Handläggarna på KFM Malmö använde emellanåt handlingsutrymmet just på detta sätt i sina utredningar. Då regelverket förändrades och kvantitetsmått prioriterades upp kunde handläggarna utnyttja det handlingsutrymme som de förfogade över för att handla annorlunda. Istället för att avvika från det institutionaliserade regelverket, försökte de i allt högre grad att handla i enlighet med detta för att på så sätt slå vakt om kvaliteten i ärendehanteringen. Detta är en mindre uppmärksammad sida av den relativa handlingsfrihet som gräsrotsbyråkrater besitter.

Myndighetsledningens förväntningar och handläggarnas inställning stämde, som vi sett, inte alltid överens. Det berodde i allmänhet inte på att den enskilde handläggaren var ovetande om vilka krav som ställdes på honom eller henne utan snarare att de nya kraven upplevdes som irrelevanta eller felaktiga. Således menade en del handläggare att det var svårt att enbart utgå från prioriteringsordningen. De valde att också ta andra hänsyn. För handläggarna innebar rollen som myndighetsutövare mycket mer än bara att arbeta för att uppfylla produktionsmålen. Handläggare

pekade på att det också krävdes en stor dos empati för att fungera i rollen som handläggare och myndighetsutövare. Speciellt de som arbetade med privatindrivning ansåg det viktigt att kunna bemöta olika sorters människor och att ha respekt för alla. En manlig handläggare menade att det krävdes en viss fingertoppskänsla i handläggningen av ärenden. Det fungerade inte att vara hård och orubblig och till fullo arbeta efter regelboken:

> Det är alltid någon sorts gråzon i all myndighetsutövning, vad man behöver göra och vad man inte behöver göra, ska eller inte ska.

Trots alla regleringar fanns det, enligt samma handläggare, utrymme för egna tolkningar i ärendehanteringen:

> Ja, det gör det alltid, egentligen i all byråkratisk verksamhet, hur mycket vi än eftersträvar att genom regler styra upp allting så är det faktiskt omöjligt. För verkligheten finns där ute hela tiden.

Tidigare såg vi flera exempel på att handläggare gjorde sina egna bedömningar och tolkade ett ärende friare än vad regelboken anvisade, vilket ju är ett utmärkande drag hos gräsrotsbyråkrater. Det kunde uppstå en konflikt mellan handläggarnas medkänsla med gäldenärerna och ledningens krav på enhetlighet. I sådana fall rörde det sig inte om en konflikt mellan kvantitativa och kvalitativa mål utan istället om själva kvaliteten på handläggningen, närmare bestämt kravet om att alla gäldenärer ska behandlas lika (opartiskheten).

Individens handlingsutrymme inskränktes emellertid allt mer då ledningen försökte komma tillrätta med denna typ av gråzoner genom att införa allt tydligare regler och krav på en enhetlig bedömning. Det skulle inte vara upp till handläggarna att göra mer eller mindre godtyckliga bedömningar eller som en kvinnlig kronofogde uttryckte det:

> Ja, det handlar om rättssäkerhet och det handlar om en förutsägbarhet. Man måste så att säga kunna veta vad som händer vid en viss företeelse, så det är självklart. Vi kan inte ha varierande praxis, inte inom regionen. Sedan kommer det alltid bedömningar i enskilda fall som kan variera, men man kan inte göra på ett sätt på ena stället och på ett helt annat sätt på det andra stället även om det i huvudsak överensstämmer med gällande lag kan det inte vara hur stor spridning som helst.

Samtidigt som den juridiska kvaliteten utmanades av de skärpta kvantitativa kraven skedde en åtstramning av handläggarnas möjligheter att göra bedömningar utifrån personliga uppfattningar, vilket stärkte myndighetens förmåga att leva upp till värden som likabehandling och opartiskhet.

Utvecklingen gick dock inte alltid i riktning mot ökad kvalitet. En kvinnlig kronofogde menade att myndighetsledningen lade så mycket krut på att uppfylla produktionsmålet att det kvalitativa arbetet hamnade i skymundan:

> Det är ju vår arbetsuppgift, att slå vakt om den, kvalitetsdelen, så vi har ju kämpat i motvind rätt länge. Det har ju inte varit roligt. Då har man som, bara för min egen personliga del, då blir man väldigt beroende av hur har man det i den dagliga arbetssituationen. Och då är det jättebra att befinna sig på [ortens namn]-kontoret där grundinställningen är att man ska göra ett bra jobb. Där man har fått gehör för att ungefär att ”vi skiter i om det tar två dagar” men det vi gör, det ska vara rätt. Så får vi väl stå för det då! Kom med kritiken! Jag tar hellre kritik för att jag inte har hunnit med än för att det har blivit fel.

Kronofogden menade att det fanns svårigheter med att kombinera kvalitets- och kvantitetskraven eftersom de upplevdes som motsägelsefulla. Hon påpekade att samtidigt som kvaliteten var viktigast, så fanns det även en kvalitetsaspekt i att ärenden behandlades och avslutades snabbt och att handläggarna då hann med fler ärenden:

> Det eviga dilemmat! /…/ Alltså, det här med nygäldenärer, nej det ska vi inte prata om! /…/ Men när man stirrar sig blind på siffrorna och det inte alltid har en verklighetsförankring, nej! Man kan vända på det också och säga att vi kan inte sitta och gneta med ärendena i evighet. Så ett visst mått av produktionstänkande måste vi ha i oss, för vi har ändå ett visst inflöde och det ligger en angelägenhet i att saker och ting blir avverkade. Men balansen där, den är jättesvår.

Den hos personalen varierande inställningen till prioriteringsordningen visar på svårigheterna med att förändra handlingsmönstren i en organisation. Formaliserade regler var inte tillräckligt för att de anställda skulle ändra sitt beteende eller invanda mönster. Även om det nya sättet att prioritera arbetsuppgifter fick inflytande över verksamheten så hade det en svår konkurrent i de redan etablerade handlingsmönstren och prioriteringarna.

Datasystemet, ett hjälpmedel i ärendehandläggningen

Datasystemet INIT blev ett verkningsfullt styrmedel i det dagliga arbetet och passade väl ihop med teamorganiseringen. Alla inkomna ärenden hamnade i en gemensam ”inkorg” som hela teamet hade åtkomst till, vilket gav teamet överblick över den totala arbetsbördan. Ärendena var inte längre lika tydligt bundna till den enskilde handläggaren som i den gamla ”dagindelningen” utan inkorgen underlättade tillämpningen av andra fördelningsprinciper. Ett påbörjat ärende var inte heller knutet till en enskild handläggare, eftersom alla åtgärder skulle dokumenteras i INIT. Denna del av insynen ansåg en kvinnlig handläggare ha många fördelar:

> Men såna här större utredningar som vi ofta har. Det är ju väldigt viktigt att mina kollegor kan gå in och titta vad jag har bestämt och så och då är det ju perfekt! Att det finns där. Att alla har tillgång till det, än att de går in på mitt rum och ska leta efter akten och jag kanske inte har varit så där… ibland så är man inte så där perfekt i sina anteckningar. Och man kanske har skrivit på en lapp som bara jag fattar. Det är det ju bättre att det står där.

INIT bidrog också till att många procedurer formaliserades och blev mer enhetliga, då systemet krävde vissa åtgärder innan ett ärende kunde avslutas. Även om alla kontakter och övriga åtgärder som vidtogs gentemot gäldenärer skulle dokumenteras, skedde det inte undantagslöst. En kvinnlig handläggare sållade bland informationen och antecknade det som hon ansåg vara av särskilt intresse för ärendehanteringen:

> De ringer och säger oväsentligheter, eller de bara frågar hur stor skulden är. /…/ De [cheferna] har sagt att i princip allting man gör, ska skrivas i INIT. Det tycker jag är för mycket, men ska det vara komplett så ska man ju göra det. /…/ Men däremot om jag får svar och det finns behållning, då går jag in i INIT [och antecknar] att jag har fått svar från den och den banken och jag kommer att utmäta det och det för tycker jag är väsentligt. Men jag tycker inte att det är så väsentligt att [skriva in att] jag har skickat ut en förfrågan förrän jag har fått svar.

Datasystemet medförde att handläggarna fick enhetliga rutiner för hur ett ärende dokumenterades och att arbetet formaliserades. Det underlättade för de anställda i teamen att se hur deras kollegor arbetade. Förutom risken att bli granskad och bedömd av kollegorna, medförde den ökade synligheten att myndighetsledningen lättare kunde kontrollera sina anställda. Kontrollen såg ut på flera sätt. De anställda kunde kontrollera hur kollegorna i teamet utförde sina arbetsuppgifter medan myndighetsledningen främst intresserade sig för produktiviteten. Eftersom handläggarna inte hade samma insyn i antalet ärenden kollegorna avslutade kunde misstankar ibland uppstå om att de inte arbetade efter bästa förmåga.

Vetskapen om att kollegors och teamledarens insyn i handläggningsarbetet ledde även till en ökad självkontroll. Tidigare hade handläggare ibland tillmötesgått gäldenärers önskemål och tänjt på reglerna i ärendehanteringen, vilket en kvinnlig teamledare menade uppmärksammades då team infördes:

> Det blir en skärpning på kvaliteten. Den skulle ju ha varit där redan innan. Hur ska jag förklara det? Jag tror att vi, i den situationen som vi… i det systemet jobbar efter skapar detta. I den mängden ärenden var och en hade och då hade vi ju inte prioriteringsreglerna, det överlämnades åt den enskilde. /…/ Man blev lite snällare, okej vi kan räkna med en kostnad som du har och så blev det klart. Fast kanske regelverket sa att det är inte riktigt så det ska gå till. /…/ Jag tror att när vi ändrade det, det här har tagit lång tid ju, så upptäckte vi att det fanns sånt här. Vi anade det förut, men nu blev det verkligen synligt fullt ut. I det jobbet så insåg vi alla, vi måste prata med varandra om detta på ett vettigt sätt.

Synliggörandet av handläggningsprocessen ökade benägenheten att följa regelverket. Detta bidrog i sin tur till ökad likabehandling och opartiskhet i ärendehanteringen. Därmed minskade gäldenärers möjligheter att förmå handläggare att minska månadsbeloppet i samband med löneutmätningar. Borgenären fick sin fordran snabbare reglerad, vilket stärkte *icke-godtyckligheten* i handläggningsprocessen (Lundquist, 1991:86). Då handläggarnas benägenhet att låta sig påverkas av gäldenärer minskade bidrog det till att den andra parten i skuldregleringen i högre grad kunde lita på att lagstiftningen efterlevdes.

Uppföljning och kontroll av handläggarnas arbetsprestationer

Med prioriteringsordning och produktionsmål följde skärpta krav på uppföljning av de anställdas arbetsinsatser. Datasystemet INIT bidrog till att systematisk resultatuppföljning var enkel att genomföra. Men det utvecklades också andra kontrollformer.

Insyn i handläggarnas arbete

Datasystemet blev förutom ett hjälpmedel i handläggarnas vardag också ett för myndigheten användbart instrument i produktionsuppföljningen. Det blev möjligt att mäta teamens prestationer och jämföra dem med varandra. Eftersom datasystemet var gemensamt för alla kronofogdemyndigheter, gjordes jämförelser även mellan dessa. Alla avslutade ärenden dokumenterades och kunde därigenom ligga till grund för statistiken om teamens måluppfyllelse. En del handläggare ansåg att ”statistikjakten” hade blivit värre de senaste åren och att alltför mycket fokus riktades mot resultatet. För att komma undan den ökade pressen som de upplevde fann en del handläggare olika knep för att ”lura” systemet. Genom att vidta en åtgärd i ett ärende, kunde de plocka bort den så kallade nymarkeringen[18] för att sedan arbeta med ärendet i lugn och ro. En manlig handläggare förklarade:

> För jag upplever att vi vill göra ett så bra jobb som möjligt. Ta ett sånt här exempel: Jag pratade tidigare om registerforskning och snabba pengar. Får du en stor gäldenär och du hittar 1000 kr på postgirot, så gör du så kanske att du går in och utmäter de 1000 kronorna och i och med det så försvinner nymarkeringen. Sedan kan du alltså i lugn och ro arbeta med den här gäldenären, för då är den inte ny längre och då är det ingen som jagar dig på den. Så blir det ju att man gör.

Personalen hittade således luckor i systemet som de utnyttjade för att känna sig mindre stressade av produktivitetskraven, men som samtidigt innebar att de uppfyllde kraven på att nygäldenären skulle vara utredd inom två månader. Därefter kunde handläggaren arbeta med ärendet i lugn och ro tills denne var nöjd med utredningskvaliteten. De styrfunktioner som utvecklades i samband med organisationsförändringarna stramade visserligen upp verksamheten och innebar att utrymmet för egna tolkningar minskade, men det försvann långtifrån helt.

När datasystemet INIT infördes fanns det förhoppningar om stora rationaliseringar genom snabbare handläggning då allt fler uppgifter skulle kunna hanteras digitalt. Det förväntades så småningom leda till personalnedskärningar inom myndigheten.

18 Ny-markeringen indikerade att ärendet var prioriterat i målformuleringen. Genom att åtgärder vidtogs i ärendet ansågs det utrett, markeringen försvann och ärendet fördes till statistiken som utrett inom tidsramen.

Under tiden för studien hade dessa förhoppningar dock inte infriats och en kvinnlig chef beskrev läget så här:

> Vad gäller INIT så har man sagt att hittills har man inte sett några rationaliseringsvinster med det. Inte sett på totalen. /…/ Men vi har sett att vi har fått en massa arbetsuppgifter som vi inte hade tidigare, nya arbetsuppgifter, vilket låter jättelustigt och det kom helt oväntat för alla tydligen. När man gjorde de beräkningarna på vad INIT skulle innehålla, så utgick man från alla arbetsuppgifter som man ska göra, det var bara det att en hel del av de arbetsuppgifterna gjorde man inte. Sedan var det kanske inga jätteviktiga uppgifter, men man gjorde dem inte. Men nu kommer du inte ifrån dem, för nu kommer de i inkorgen! Nu måste du göra dem och därför blir det ingen vinst. Det är vad som har hänt hittills. Så några såna märkbara rationaliseringsvinster har man inte sett.

Istället för att bidra till en ökad effektivitet kunde INIT således få motsatt effekt, genom att uppgifter som tidigare hade prioriterats bort, nu måste utföras eftersom systemet krävde det.

Datasystemet INIT medförde dock ökad enhetlighet av den dagliga ärendehanteringen. Det var konstruerat på ett sådant sätt att det uppmärksammade handläggarna om vilka ärenden som var prioriterade. Därutöver tvingade datasystemet handläggarna att utföra vissa åtgärder innan ett ärende kunde avslutas. Den ökade standardiseringen av arbetet medförde också en ökad enhetlighet i behandlingen av gäldenärer och borgenärer.

För att sammanfatta: datasystemet INIT användes dels i ärendehanteringen, dels som ett uppföljningsredskap för att mäta produktiviteten och kontrollera handläggarnas insatser. Eftersom det användes av handläggarna i den dagliga ärendehanteringen, registrerades alla vidtagna åtgärder löpande. Varje avslutat ärende bokfördes i systemet. Med systematiska och regelbundna uppföljningar fick myndighetsledningen ökad insyn i varje teams förehavanden. Varje vecka sammanställde myndighetens IT-controller varje teams produktivitet. Det var enkelt att ta fram statistik om produktion, nedbruten på olika nivåer, vilket möjliggjorde jämförelser över tid och mellan team eller enheter. Genom kvantitetskontrollerna kunde enhetschefer och teamledare kontrollera handläggares och teamens arbetsprestationer och därmed följa upp om myndighetens produktionsmål uppfylldes.

Kontrollens konsekvenser

Medan mängden utredda ärenden fick stort utrymme i uppföljningen gällde inte detsamma utrednings*kvaliteten*. Vetskapen om att ett ärende utretts inom den avsatta tiden gav inte handläggarna samma tillfredsställelse som vetskapen om att ärendet hade utretts med tillräcklig kvalitet. Man menade att kvaliteten i ärendehanteringen alltför sällan sattes under lupp och granskades. Däremot ansåg många att myndighetsledningens kvantitativa kontroll av arbetsinsatsen hade ökat. Med en lång anställnings-

tid borde handläggarna vara betrodda av myndighetsledningen menade en kvinnlig handläggare, som kände sig mer övervakad än någonsin tidigare:

> Alltså, det är mycket statistik, jag tycker att man fokuserar för mycket på det. Sedan är det inte fel att man har uppföljningar och vissa kontroller, men jag tycker att det verkar ha ökat något *väldigt mycket.* Jag har aldrig känt mig så övervakad som nu. /…/ Men det är väl för att det finns ett system som kan göra det. Vill de ha det så, så måste det väl vara så. Jag kan konstatera att jag känner det så. Och jag menar att jag har jobbat så många år med det och jag ska känna ännu mer, nästan, att de inte litar på mig. Det känns inte så kul. /…/ Och sedan så, jag ska väl acceptera att man kan gå in och titta vad man sysslar med, för de kollar hur många utredningsrapporter jag gör och hur många gäldenärsutredningar och… överhuvudtaget. Och det är väl att det finns system där du kan gå in och göra det, vilket inte fanns innan på samma sätt. Nu får man höra talas om det. Det kanske alltid har funnits viss kontroll, men inte så mycket då. Om man då hör det hela tiden ”nu ska de kontrollera det och nu ska de kontrollera det”… jag har varit med så länge så som jag säger, jag känner att jag är mer kontrollerad nu. Men det ger ju mig inte så mycket i sig, jag kan bara konstatera det.

Att det var *teamets* prestation som följdes upp hindrade dock inte att den kvinnliga handläggaren ovan kände sig *individuellt* övervakad. Den ökade kontrollen skedde främst genom insamling av statistik om de olika teamens prestationer. Denna presenterades sedan i myndighetens intranät, vilket möjliggjorde för personalen att jämföra sitt team övriga team. Den regelbundet återkommande resultatuppföljningen och offentliggörandet av resultaten gjorde att myndighetsledningens inriktning på produktion och resultat tydliggjordes för alla. Den ständiga uppmärksamheten på att produktionsmålet skulle uppnås skruvade upp kraven. Uppföljningen av de olika teamens prestationer fungerade som ett effektivt styrmedel. Det var en slags normativ styrning som gick ut på att de anställda skulle förmås att bli resultatfokuserade. Det hände till och med att lyckade team bjöds på tårta. Omvänt utsattes de team som presterade långt under de ställda kraven för olika former av sanktioner, exempelvis i form av en hårdare styrning uppifrån för att få handläggarna att arbeta hårdare. Det kunde få stigmatiserande effekter när personalen kände sig utpekad. En manlig handläggare berättade om hur personalen kunde må dåligt av negativ uppmärksamhet:

> Jag tycker nog att man ställer orimliga krav på oss. Man har i vissa fall inte försökt förstå varför det är så dåligt, utan man har bara ställt krav och gått in och pekat på statistik som talar om hur dålig man [hela teamet, min kommentar] är. Man har inte försökt hitta vad. Och vad händer då, jo då får ju de arbetstagare som är så dåliga, de får ju, ja de mår ju väldigt dåligt… Därför att de förstår inte vad det är för fel, vad de kan göra åt det, de är bara dåliga. Och de går här och jobbar allt vad de kan, till slut orkar man inte mer. Det mår man inte bra av. /…/ Det är det enda jag kan tänka mig, det har ställts orimliga krav.

Den manlige chefen som uttalar sig nedan menade att det fanns ett samband mellan teamarbetet och resultatuppföljningen:

> Vad som då har hänt de senaste åren och kanske då kan man säga, som har kommit med det här med teamarbetet, som egentligen inte… på ett sätt har med det att göra… det är att vi har skruvat upp uppföljningen. Att vi har skruvat upp kraven, vi publicerar kraven nu mycket mer.

Teamorganisationen var inget självändamål utan användes som ett styrmedel för att uppnå produktionsmålet, som var ett delmål på vägen mot en ännu effektivare organisation. Teamen blev ständigt uppmärksammade på att de var övervakade och att resultatet stod i fokus:

> Och framför allt de team som ser sina resultat bli bättre och bättre, nu är det kul, nu är vi på gång och vi ska bjuda på tårta och så där. Sedan är det kanske inte så kul för de här andra som inte lever upp till de förväntade resultaten och kanske på något sätt blir betecknade som mindre goda team, av den anledningen.

I ett team skapades ”projekt Obalans”[19], för att komma tillrätta med den höga arbetsbelastningen. På myndighetsledningens initiativ hyrdes extra personal in från ett bemanningsföretag, som skulle hjälpa teamet att arbeta undan ärenden som legat obehandlade en lång tid. Det uppskattades inte av handläggarna i teamet att de skulle skriva under och formellt stå för utredningar som inhyrd personal hade gjort. Visserligen minskade arbetsbelastningen något, men många var skeptiska till att ”främmande fåglar” inkräktade på deras mark och inledningsvis var motståndet stort. Den inhyrda personalen fick inte heller arbeta tillsammans med det team de skulle avlasta utan placerades på ett annat kontor.

> Ja, för att de fick ju inte skriva under beslut, utan de räknade bara så var det vi som fick skriva under beslutet. Så när de gick ut med besluten till gäldenären, så var det till oss de [gäldenärerna] ringde. För då hade vi ju inte jobbat med det, det var vi lite emot här till mans här i början. Vi tyckte lite va… men det fick de inte göra, skriva under besluten. Det hade vi lite möten om och så här. Men det har… [varit] jättebra, de är duktiga. Skriver mycket i INIT. /…/ Så jag har ändrat mig. Jag var emot att skriva under beslut, för det har jag aldrig gjort. /…/ Men sedan givetvis skulle vi kolla lite så att det var rätt och så, men det är ju, i brist på tid, så har vi ju mycket här./…/ Jag får omräkningen klar, så för mig är det att kolla lite i INIT och så, så lägger jag ett beslut och så är det klart.

Efter hand blev teamet mer välvilligt inställd till ”Adecco-flickorna” och när projektet avslutades fick flera av de inhyrda personerna anställning i myndigheten, varav en i det aktuella teamet. Att personal hyrdes in för att utföra arbetsuppgifter och därigenom bidra till myndighetens produktionsmål avvek markant från byråkratiska principer. De inhyrda var inte specialiserade inom myndigheten, de ansvarade inte själva för de åtgärder de utförde och anlitades enbart under en kort tid för att förbättra myndighetens statistik.

---

19 I myndighetsinternt språkbruk används ordet ”balans” för att beskriva handläggarnas arbetsbelastning. ”Obalans” syftar här på att handläggarnas arbetsbelastning var alltför hög och gav en antydan om att de inte på egen hand kunde lösa problemet.

Två typer av kontroll av de anställdas prestationer förstärktes inom myndigheten. För det första en vertikal kontroll, dvs. en klassisk byråkratisk kontroll, i vilken överordnade kontrollerade underordnade. I kronofogdemyndigheten bestod den främst i en kvantitativ uppföljning av de anställdas prestationer. För det andra förekom en horisontell, informell kontroll genom att anställda på samma nivå, oftast inom samma team, fick en ökad insyn i varandras ärendehantering. En kvinnlig teamledare förklarade:

> Om jag har en gäldenär en vecka, kan han hamna hos någon annan nästa gång han ringer och då måste vi jobba mer enhetligt och därmed ha väldigt god insyn i hur vi tycker och tänker. Jag måste ju kunna motivera varför jag har gjort på ett visst sätt om mina kollegor ska kunna förstå det. Därför har vi varit tvungna att gå igenom hela det här svåra, med våra egenheter.

Den misstro som inom teamet kunde uppstå gentemot kollegorna gällde därför inte deras kompetens i ärendehandläggningen. Den klarades ut genom diskussioner inom teamet om hur man resonerade inför ett beslut. Det rörde sig istället om en oro för att alla inte arbetade tillräckligt snabbt för att teamet skulle kunna uppfylla produktionsmålet. Medan myndighetsledningens regelbundna kontroll främst avsåg kvantitetsuppföljning, bidrog kontrollen inom teamen till en ökad *likabehandling* i ärendehanteringen. Vetskapen om att kollegorna kunde se hur man utförde sitt arbete, i form av åtgärder och beslut ökade benägenheten att i allt högre grad följa regelverket utan att göra undantag eller rucka på reglerna. Man kan säga att det byråkratiska värdet likabehandling därigenom befästes med hjälp av både en icke-byråkratisk metod – horisontell kontroll inom team – och en byråkratisk – den ökade formaliseringen av ärendehanteringen genom det nya datasystemet. Medan den vertikala kontrollen främst avsåg handläggarnas kvantitativa prestationer innebar den horisontella, informella kontrollen främst en kvalitetskontroll.

Både genom organiseringen i team och genom datasystemet INIT blev handläggarnas arbete allt synligare. En direktövervakning av handläggarna var dock svår, eftersom gräsrotsbyråkrater har en inbyggd handlingsfrihet som är nödvändig för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett tillfredsställande sätt (Johansson, 1992/2007:95, 120). Gräsrotsbyråkrater kan även utsättas för påtryckningar av klienterna, som försöker tillskansa sig olika fördelar. Detta tillsammans med svårigheterna att direktövervaka de anställda gjorde det inte mindre angeläget att på olika sätt granska deras arbete. Att gräsrotsbyråkraterna har en större handlingsfrihet och makt än vad deras underordnade hierarkiska position låter påskina gör kontrollen av dem ännu mer angelägen.

Den ökade synligheten av handläggarnas arbete blev vid sidan av den systematiska kvantitetsuppföljningen central. Den franske filosofen Michael Foucault (1987/2009) menade att det finns ett intresse av att underordnade personer ständigt ska övervakas för att de ska hålla sig till de gällande regler. Han menar att ”blicken verkar betvingande” (ibid:172), vilket innebär att synligheten i sig fungerar disciplinerande. Så var också fallet i Kronofogdemyndigheten i Malmö. Vetskapen om att de överordnade när som helst kunde gå in och granska var och ens arbete via datasystemet INIT

medförde en ökad *självkontroll* hos handläggarna. De blev allt mer benägna att agera utifrån gällande regelverk för att de inte skulle kunna bli påkomna att göra fel. Här kan vi dra en parallell till fängelsemodellen Panopticon, konstruerat så att internerna ständigt kan bevakas, utan att veta om just i vilket ögonblick de betraktas. Internerna kan inte själva se sin övervakare, vilket medför att de disciplinerar sig själva genom självkontroll. Detta ”gör makten automatisk och avindividualiserad” (ibid:203).

Medan Foucault beskriver hur underordnade kontrolleras av *överordnade* tillkom ännu en kontrollinstans i KFM Malmö. Utöver myndighetsledningens möjligheter att övervaka de underordnade, medförde såväl organiseringen i team som INIT att handläggarna även kunde *kontrollera varandra*. Osäkerheten i att man inte visste när man övervakades medförde en mer strikt regeltillämpning. Den andra typen av osäkerhet handlade om att man inte visste om kollegorna arbetade tillräckligt hårt eller om de ”maskade”.

Disciplineringen av den enskilde i kronofogdemyndigheten var långt ifrån så total som Foucault beskriver den. De olika formerna av ”markeringar” som Foucault talar om riktades inte mot individen (ibid:203) utan var främst avsedda för teamet. Förskjutningen bort från individen tyder på att myndighetsledningen räknade med att grupptycket skulle medföra att individerna gjorde sitt bästa.

Tveksamhet till de nya principerna

I förra kapitlet framgick att myndighetsledningen gjorde en medveten satsning på att föra in nya mål och värden i organisationen. Det som på ytan verkade vara en allmänt positiv inställning till det nya visade sig emellertid rymma varierande uppfattningar. Det förekom även att skapandet av en målstyrd organisation ifrågasattes. Vissa chefer menade att gamla värden fick stå tillbaka för de nya idéerna. Dit hörde den starka inriktningen på produktionsmålet. Det uppstod funderingar om vad som egentligen var ett bra resultat, vilket en manlig chef resonerade kring:

> Det här är ju inte så enkelt. Vad är ett bättre resultat? När vi säger att vi har nått ett bättre resultat, vad är det som säger att vi har det? Vad vi har varit väldigt fokuserade på under ett par års tid, det är mål som säger att vi ska utreda gäldenärer på en viss, kort tid. Det kan vi mäta. Vi är jätteduktiga på att mäta prickarna i statistiken, det sköter datamaskinen om för oss. Det är också så, att du får inte ”släcka” en nygäldenär utan att du har producerat en utredning som har en viss kvalitet. Vi är väldigt dåliga däremot på att mäta kvalitet och det kan också vara så att medarbetarna anpassar sig till en ledning som väldigt tydligt visar att man uppmärksammar när de här gäldenärerna ”släcks”. Och då kan man kanske släcka dem med mindre arbetsinsats. /…/ Kvalitet och kvantitet är saker som påverkar varandra.

Samma manlige chef menade att av de två grupper av anställda som han uppfattade fanns inom myndigheten, de som betonade kvalitet respektive de som betonade kvantitet i ärendehandläggningen, fick de förra stå tillbaka för de senare. Somliga menade att myndigheten hade svårt att fullfölja sitt uppdrag genom att olika synsätt

kunde komma i konflikt med varandra och att arbetsinsatsen ofta värderades på det gamla sättet, det vill säga i förhållande till storleken på skulden som skulle drivas in. Ju större skuld, desto mer arbete var vissa handläggare beredda att lägga ned på ett ärende och omvänt ju mindre skuld, desto mindre arbetsinsats. Under sådana omständigheter fanns det en risk att borgenärens intressen kom i skymundan:

> Det här har ju också för kronofogdarnas del inneburit att, när man då påpekar att det här inte håller kvaliteten så har man en teamledare som har produktionssiffror i huvudet. Vem bestämmer? Det blir en konflikt här. Och det är också samtidigt så att kronofogdemyndigheten är en rättsvårdande myndighet. Det är alltså inte upp till vårt fria [tycke] att göra utmätningar och att inte göra utmätningar. Det är inte så att vi kan avstå ifrån att göra utmätningar om det enligt utsökningsbalkens regler är utmätningsbart och då finns det en borgenär i den andra änden som har rätt att kräva att den här egendomen utmäts så att hans fordran kan bli betald. Lite grann har vi tappat den här aspekten kan jag tycka. Det blir lite mycket fritt skön att det ger inte tillräckligt mycket pengar, för det värdet, arbetsinsatsen blir orimligt stor och så ja… på mer eller mindre dubiösa skäl struntar vi i det. Så där har vi lite att komma tillrätta med, kan jag tycka.

Målformuleringen, som var nära kopplad till prioriteringsordningen, skapade ett annat bekymmer för en av cheferna, nämligen att den inte spände över hela verksamhetsfältet. Den intervjuade manlige chefen menade att alla uppgifter borde ingå i myndighetens övergripande mål:

> Och det är riskabelt om man har en målformulering som är så smal och där kämpar vi för att hitta bättre heltäckande målformuleringar. Sedan kan man mäta smala mål, men målformuleringen bör vara så heltäckande som man kan få till. Så att de verkligen kan ha det som någonting gemensamt att kämpa för. Det kunde bli bättre, det skulle ju underlätta teamutvecklingsarbetet också. Som också då tar med alla uppgifterna som utförs.

Chefens resonemang är ett uttryck för motsättningen mellan myndighetens heltäckande uppdrag och det snävt formulerade produktionsmålet. Han var som synes orolig för en bristande uppslutning från personalens sida om målet formulerades alltför smalt. Å andra sidan är målstyrningens grundtanke att prioritera bland uppgifterna (jämför Modell, 2006:50).

En annan chef hade en mer pragmatisk inställning till de nya målen och menade att oavsett vad målen eller prioriteringarna förmedlade så var de nödvändiga på grund av den verklighet som myndigheten befann sig i med en allt större arbetsbelastning och fler inkommande ärenden att hantera:

> Det har blivit en lite tråkig debatt där och min tanke är att vi nu ska titta på vad vi egentligen pratar om, därför att jag är trött på den här diskussionen. Den har blivit så politisk. Men om vi tittar på fakta då, ärendena. För det första, vilka regler är det som gäller, regler och policys? Kanske är det så på personindrivningen att man måste göra vissa prioriteringar? Vi måste i alla fall ta ställning, därför i verkligheten gör medarbetarna en massa prioriteringar.

Den kvinnliga chefen ovan menade således att oavsett vad man tyckte om prioriteringarna i ärendehanteringen så var de tvungna att göras. Det var bättre att prioriteringarna gjordes av myndighetsledningen än av de anställda. Handläggarna skulle inte belastas med bekymmer om vilka ärenden som var viktigast. Genom att ledningen skötte prioriteringen skulle alla team arbeta på samma sätt och ökad enhetlighet uppnås. Ytterligare en chef var ännu mer resultatinriktad och han menade att:

> Vi är till för det goda resultatet. Allt annat är verktyg för att skapa ett resultat.

De olika cheferna i myndighetsledningen hade varierande uppfattningar om vad som var viktigast när man skulle driva igenom den nya organisationen. Även om cheferna höll en enad fasad utåt fanns det tvivel om satsningen inom den egna ledningsgruppen. Detta bidrog till att det fortsättningsvis fanns utrymme för gamla och nya värden att existera parallellt inom myndigheten. Den starka inriktningen på effektivisering ifrågasattes av vissa i ledningsgruppen medan andra ansåg denna vara en förutsättning för en framgångsrik myndighet. Myndighetsledningens oenighet belyser svårigheterna att förändra värderingar och handlingsmönster även i toppen av en organisation.

Effektivitetsidéerna vann terräng sedan myndighetsledningen formellt fattat beslut om en sådan inriktning. Samtidigt levde de etablerade uppfattningarna kvar även i myndighetsledningen, vilket bromsade förändringsprocessen. Det bidrog till att det tog tid för de nya idéerna att slå igenom. Så småningom blev de allt mer accepterade, såväl i myndighetsledningen som hos de olika personalkategorierna.

Institutionaliserade principer och utmanande idéer

Myndighetsledningens beslut att förändra arbetsorganisationen motiverades med att det skulle underlätta uppnåendet av produktionsmålet. I förändringsarbetet användes ett antal styrmedel: organisering av de anställda i team; ny ledningsfunktion, målstyrning, prioriteringsordning och nytt datasystem. En konsekvens blev att myndigheten kom att kännetecknas av ökad komplexitet vad gäller organisationsformer och styrprinciper. Flera av de nya styrprinciperna visade sig passa väl in i en byråkratisk struktur och stärka byråkratiska värden, medan förändringarna i andra avseenden medförde att KFM Malmö blev mindre byråkratisk än tidigare.

Blandade principer

Organisationsförändringarna inom kronofogdemyndigheten medförde således att olika organisatoriska principer blandades och att byråkratiska och icke-byråkratiska principer existerade parallellt i olika former. *Likartade problem i organisationen kunde*

få antingen en byråkratisk eller en ickebyråkratisk lösning. Exempelvis löste myndighetsledningen problemet med en alltför hög arbetsbelastning och svårigheter att uppnå produktionsmålet i *ett* team med inhyrning av personal för att avlasta de anställda. Bemanningsföretagets personal hade inte de specialistkunskaper som normalt krävs i kronofogdemyndigheten. De fick inte heller underteckna de utredningar som de gjorde och ansvarade därmed inte heller formellt för dem. Ansvariga för dessa blev istället den ordinarie personalen. Användningen av ett bemanningsföretag skilde sig från de byråkratiska principer som säger att all personal ska ha en formell kompetens och att handläggarna ska ansvara för sina egna utredningar. I ett annat team hanterades samma problem istället med att myndighetsledningen beordrade teamet till en ökad arbetsdelning för att ännu mer än tidigare utnyttja handläggarnas specialistkunskaper. Genom den ökade specialiseringen *förstärktes* i detta fall det byråkratiska inslaget i arbetsorganisationen. I båda exemplen utövades byråkratisk makt genom att en överordnad instans, myndighetsledningen, ingrep och gav anvisningar om hur de uppkomna problemen skulle lösas.

Införandet av team innebar tillsammans med det nya datasystemet INIT både en försvagning och en förstärkning av byråkratiska principer. Det gemensamma ansvaret för ärendena avvek markant från den traditionella byråkratiska idén om tydligt avgränsade arbetsuppgifter och individuellt ansvar. Handläggarna fick inte bara ökad insyn i varandras ärenden utan kunde också överta handläggningen av dem. Det innebar ett betydande avsteg från den byråkratiska organisationsmodellens strikta arbetsdelning och individuella ansvar. Samtidigt förstärktes byråkratiska principer i ett annat avseende. Den ökade insynen i varandras ärenden medförde att handläggarna i allt mindre utsträckning lät sig påverkas av gäldenärerna i ärendehanteringen. Insynen skapade incitament för att utföra arbetet noggrant och i högre grad än tidigare följa befintliga regler för att undgå att bli ifrågasatt av sina kollegor. Benägenheten att följa regelverket främjade en likabehandling av gäldenärerna och bidrog därmed till en ökad opartiskhet i handläggningen.

En granskning av kronofogdemyndighetens ledningsstruktur visar att olika nivåer präglades av olika organiseringsprinciper. Vid rekryteringen av teamledare prioriterades personliga egenskaper högre än formell utbildning. Inledningsvis var det inte heller meningen att teamledaren skulle ha en formell chefsbefattning. Hon/han skulle arbeta hälften av tiden med att främja ett teambaserat arbetssätt och återstående tid delta i produktionen på samma villkor som övriga teammedlemmar. I flera avseenden gjordes således avsteg från byråkratiska principer. Inte minst gällde det övergivandet av byråkratins tydliga uppdelning mellan chefer och deras underställda och innehållet i chefsrollen. Detta förändrades emellertid relativt omgående då kravet på att delta i produktionen togs bort och teamledarrollen omvandlades till en chefsbefattning. Genom att teamledaren också formellt blev chef vann en tydlig hierarkisk struktur insteg även inom teamen. Teamledaren fick samtidigt en konfliktfylld dubbel roll: att både företräda teamet och överordnade nivåer.

Rekryteringen av enhetschefer byggde däremot fortsatt på formell kompetens. Kronofogdekompetens var ett krav då nya enhetschefer rekryterades, även om vissa undantag gjordes från denna regel. Dessa undantag motiverades med att den rekryte-

rade hade andra viktiga egenskaper. Myndighetschefen rekryterades å andra sidan på nya villkor, då juridisk kompetens inte längre var ett krav utan goda ledaregenskaper ansågs viktigare.

Det skedde således en uppluckring av den byråkratiska rekryteringsprocessen, då andra egenskaper än de strikt formella fick ökad vikt. I rekryteringen av såväl de lägsta cheferna (teamledarna) som myndighetens högsta chef blev nya värderingar avgörande, medan enhetschefer fortfarande rekryterades utifrån formell kompetens. Rekryteringsprocessen blev ett sätt att föra in nya värderingar i myndigheten och genom de nya cheferna förmedla nya synsätt till de anställda. Samtidigt hade själva ledningsstrukturen fortsatt en byråkratisk utformning.

Kontrollen av myndighetens anställda blev genom förändringarna allt mer komplex. Med hjälp av en tydlig prioriteringsordning, ett övergripande produktionsmål och ett nytt datasystem underlättades en kontinuerlig uppföljning av teamens prestationer. Myndighetsledningen kunde genom formell *vertikal kontroll* följa i vilken utsträckning de enskilda teamen uppfyllde det kvantitativt formulerade produktionsmålet. Samtidigt utövades en informell *horisontell* kontroll inom teamen genom att handläggarna fått en ökad insyn i varandras arbete. *Kontrollen blev alltmer komplex och präglades av både byråkratiska och icke-byråkratiska principer.*

En stärkt rättssäkerhet

Inte minst relationen mellan kronofogdemyndigheten och dess klienter påverkades av förändringsprocessen. Införandet av ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna bidrog till en ökad enhetlighet i ärendehandläggningen. De gemensamma diskussionerna inom teamen medverkade till att handläggarna fick en mer likartad uppfattning om hur olika situationer lämpligast hanterades. Möjligheten till insyn i varandras ärendehantering ökade benägenheten att hålla sig mer strikt till regelverket och innebar ett ökat inslag av självkontroll.

En större standardisering och likriktning i verksamheten och handläggningsprocessen stärkte i vissa avseenden samhällsmedborgarnas/klienternas rättssäkerhet. Datasystemet INIT medförde att ärendena tenderade att hanteras på ett likartat sätt både genom den ökade insynen och kravet på att alla åtgärder i en utredning skulle registreras. Farhågorna att ökade effektiviseringar och olika former av affärsmässiga styrprinciper riskerar urholka rättssäkerheten har således inte besannats i denna studie, som tvärtom tyder på förstärkt rättssäkerhet. I kronofogdemyndigheten kom de nya styrprinciperna i detta avseende att passa väl ihop med existerande byråkratiska värderingar om vikten av att värna om rättssäkerheten.

Mer och mindre stressfyllt

Införandet av teamorganisationen motiverades, förutom med ökad effektivitet och en förbättrad arbetsmiljö, också med att individens arbetsbelastning skulle minska och att arbetet därigenom bli mindre stressigt. Dessa förväntningar infriades också genom att teamorganisationen fungerade som ett stöd för de anställda. Den sociala situationen förändrades till det bättre och många upplevde både att det var lättare att hjälpa andra och att be andra om hjälp. Ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna medförde också att man inte var ensam i sitt arbete. Avskaffandet av den så kallade dagindelningen innebar att högarna av outredda ärenden inte längre växte på handläggarnas skrivbord vid exempelvis sjukfrånvaro eller semester. Att kunna luta sig mot teamet underlättade också i beslutsfattandet av svåra ärenden. Därtill var alla anställda i ett team delaktiga i planeringen och fördelningen av arbetsuppgifterna. Vidare deltog de i gemensamma sociala aktiviteter.

Om förändringarna i vissa avseenden minskade stressen innehöll de också inslag som verkade i motsatt riktning. Den målstyrda verksamheten som innebar höga prestationskrav i kombination med kontroll- och uppföljningsmöjligheter via INIT medförde andra former av påfrestningar för de anställda. Fördelningen av ärenden skedde visserligen enligt nya principer, men detta minskade inte det totala antalet ärenden som skulle utredas. Istället var det så att det till kronofogdemyndigheten inkom allt fler ärenden. Å andra sidan innebar prioriteringsordningen att man skulle koncentrera sig just på nya gäldenärer.

Av Lysgaards (1961/2001) klassiska studie framgår det att de anställda genom ett så kallat arbetarkollektiv med hjälp av informella normer och sanktioner kan hålla nere arbetstakten för att undvika att ackorden sänks. Enbart om det finns ett gemensamt ställningstagande mot en allt för hög arbetstakt, är det möjligt för anställda att hålla nere denna, vilket visas i Lindgrens (1999) studie om sjukvårdsteamen. Undersköterskorna tog det på sitt ansvar att inte låta patienterna bli lidande och pressade sig, till synes frivilligt, därför allt hårdare. Tidigare arbetade undersköterskorna tillsammans i ett kollektiv och kunde då hjälpa varandra på ett helt annat sätt än när de blev ensamma med en sjuksköterska.

Inom kronofogdemyndigheten fanns det inga ackord eller andra ekonomiska incitament som riskerade att driva upp arbetstakten. Det verkar inte heller ha varit problematiskt om en handläggare arbetade snabbt. De informella normerna tycks snarare ha främjat en hög arbetstakt, till skillnad från i den av Lysgaard studerade organisationen. Sådana normer var framträdande vid de fördelningsmöten som beskrevs i kapitel fem, under vilka de anställda var så måna om att framstå som så arbetsvilliga att antalet ärenden knappt räckte till då konkurrensen om dem var stor. Ett annat team visade också på en förmåga att både ”gasa och bromsa”. Om behovet av arbetsinsatser vid något tillfälle var extra högt visade teamet en förmåga att öka tempot. Omvänt förmådde teamet hålla nere tempot något under övrig tid. Detta visar att teamet hade en viss handlingsfrihet att själv reglera arbetstakten.

Ett väldigt högt arbetstempo behöver inte ligga i en organisationslednings intresse, tvärtemot vad som ibland har hävdats (Taylor, 1911, se även Börnfelt, 2009:24). Om arbetstakten drivs upp alltför mycket kan det leda till sjukskrivningar och nedsatt arbetsförmåga. Resultatet kan bli en förlust av kompetens och minskad effektivitet. För den enskilde kan en sjukskrivning innebära svårigheter att återgå till arbete efter avslutad rehabilitering och med en försvagad ställning på arbetsmarknaden som följd. Sociologen Daniel Melén (2008) pekar på att arbetsgivare vill ha friska anställda, vilket medför svårigheter för arbetslösa sjukskrivna att återgå till arbetslivet.

KAPITEL 8

En ombyråkratiserad myndighet

Den förändrade kronofogdemyndigheten

Det var flera omständigheter som föranledde ledningen för Kronofogdemyndigheten i Malmö att upprepade gånger förändra arbetsorganisationen. Sammanslagningen år 1997 av de två tidigare självständiga myndigheterna i Skåne genomfördes som en följd av ökade produktivitetskrav på exekutionsväsendet. Ett år senare organiserades de anställda vid KFM Malmö i självstyrande grupper för att man skulle komma tillrätta med den låga produktiviteten. Grupporganiseringen fick dock en kort livstid (1998 – 2000) eftersom produktiviteten inte förbättrades samtidigt som sjukskrivningarna steg i snabb takt och många anställda var missnöjda med det bristfälliga ledarskapet. Kort efter att myndigheten hösten 1999 hade fått en ny chef och delar av ledningen hade bytts ut presenterades ett förslag om ännu en organisationsförändring. Personalen skulle nu organiseras i uppdragsstyrda *team*. Syftet var att skapa en effektiv organisation för att bättre kunna uppfylla produktionsmålen. Som ett led i detta ingick en satsning på förbättrad arbetsmiljö och att minska antalet sjukskrivna.

Kronofogdemyndighetens ledning präglades av omgivningens effektivitetskrav som man försökte omsätta genom att förändra organisationen (jämför DiMaggio & Powell, 1983:148). Att inspiration hämtades från det organisatoriska fältet och fördes in i myndigheten kan även belysas med att myndighetschefen rekryterades från en av landets skattemyndigheter och att man tog hjälp av en person från dåvarande Riksskatteverket i utformningen av teamorganisationen och för att anordna teamutvecklingsdagar. Vid den här tiden bedömdes ofta de organisationer inom offentlig sektor som utformade verksamheten med hjälp av organisationskoncept och värderingar hämtade från det privata näringslivet som de mest ”framgångsrika”. När teamen infördes i KFM Malmö skedde det genom att översätta och redigera teamidén till myndighetens lokala förutsättningar. Det som till synes verkade vara en självständig reform inom kronofogdemyndigheten präglades dock av vissa restriktio-

ner. För det första låg tvingande lagstiftning till grund för införandet av målstyrning och produktionsmål inom myndigheten. För det andra utsattes kronofogdemyndigheten för påtryckningar då Riksskatteverkets representanter i diskussioner mellan KFM Malmö och RSV förmådde malmömyndighetens ledning att prioritera effektivitet och ett förbättrat resultat som främsta mål i den förestående organisationsförändringen. Kronofogdemyndighetens möjligheter att själv utforma förändringarna inskränktes därmed till att besluta hur verksamheten skulle organiseras utifrån de givna förutsättningarna. Hit hörde också de normativa restriktioner som innebar att organisationsformen endast kunde väljas bland dem som för tillfället var på modet (Czarniawska & Joerges, 1996:24). Och där fanns teamkonceptet att tillgå.

En ”lyckad” organisationsförändring

Resultatet av en organisationsförändring bedöms av organisationen själv ofta som ”lyckat” eller ”misslyckat” beroende på i vilken utsträckning som förändringens syfte har uppnåtts. I kronofogdemyndighetens fall gällde det om produktionsmålen uppfylldes och organisationen blev ”mer effektiv”. En organisationsförändring handlar ytterst om i vilka avseenden handlingsmönster och värderingar förändras och saker görs på ett nytt sätt. På kronofogdemyndigheten i Malmö lade man stor vikt vid att påverka personalens värderingar i samband med att målstyrning infördes och arbetsorganisationen förändrades. Organisationen präglades av rättssäkerhetsideal och byråkratiska ideal om att utredningar av gäldenärer måste vara omsorgsfullt genomförda. Istället för att dessa mer eller mindre för givet tagna värden trängdes undan i en avinstitutionaliseringsprocess då nya värden introducerades, synliggjordes de institutionaliserade principerna när de utmanades och utsattes för konkurrens (jämför Oliver, 1992). Synliggörandet medförde att de etablerade principerna inte längre uppfattades som givna och självklara utan nu blev föremål för reflektion. Istället för att förlora sin position som institutionaliserade principer försvarades de och bars upp av de anställda och kom därmed snarast att stärka sin ställning. Även om det nya produktionsmålet med tillhörande prioriteringsordning fick ett allt större utrymme så gjorde handläggarna inte sällan avvägningar mellan den föreskrivna prioriteringen och utredningskvaliteten i de enskilda ärendena för att därefter slå vakt om den senare. De sedan tidigare institutionaliserade värdena och handlingsmönstren trängdes därför bara delvis undan.

När nya styr- och organisationsprinciper blandades med de redan etablerade blev organisationen mer komplex. En kombination av byråkratiska och icke-byråkratiska organiseringskoncept visade sig dock främja effektiviteten. I kapitel tre visades att byråkratiska ideal ofta har ställts i kontrast till effektivitetsideal och att den byråkratiska organisationen inte sällan har framställts som ineffektiv. En del av de nya styrmedel som användes av kronofogdemyndigheten för att öka effektiviteten bröt med den byråkratiska organisationsmodellen men kunde också integreras i denna, vilket vi ska återkomma till.

Flera förhållanden bidrog till att organisationsförändringen, sett ur myndighetens perspektiv, blev ganska lyckad. För det första genomfördes omorganiseringen till team med en helt annan målmedvetenhet än den föregående omställningen till grupper. Målet med förändringen var tydligt och det fanns en väl genomtänkt strategi för tillvägagångssättet. Myndighetsledningen var medveten om att nya handlingsmönster krävde nya värderingar. Därför tilläts omställningsprocessen ta tid, varför den genomfördes under en ganska lång tidsperiod. För det andra förbereddes personalen omsorgsfullt för den nya organisationen. Omfattande utbildningar anordnades för teamledarna och teammedlemmarna. För det tredje var kronofogdarna inte längre självskrivna som chefer och synnerhet inte som teamledare. Istället lades stor vikt vid personliga egenskaper vid rekryteringen. Genom att en person tjänstgjorde på heltid med omställningsprojektet kunde processen följas noggrant och projektledningen reagera snabbt på sådant som fungerade mindre väl. Dit hörde teamledarbefattningen som den först var utformad. Den förändrades därför ganska omgående så att teamledaren tydligare framträdde som chef och mindre som kollega. Denna snabba reaktion är ett exempel på hur idéer *redigeras* för att bättre passa till en organisations specifika förutsättningar (Sahlin-Andersson, 1996:82).

Myndighetsledningen drog således lärdom av den misslyckade omställningen till grupporganisationer, i vilken man inte satsade på att föra in nya värderingar eller i övrigt klarade av att få organisationen att fungera tillfredsställande. Omställningen till grupper bidrog inte till några bestående förändringar, men man lärde sig hur man *inte* skulle gå tillväga. I den följande organisationsförändringen till team lades en helt annan vikt vid planering, implementering och systematisk uppföljning. Till bilden hörde också att övergången till teamorganisering kombinerades med en rad andra styrmedel: ett tydligt produktionsmål, en ny prioriteringsordning, datasystemet INIT, en ny typ av chefsrekrytering och, som framhållits, inte minst nya värderingar. Styrmedlen visade sig komplettera varandra ganska väl när det gällde att uppfylla det övergripande målet.

Ökad produktivitet

De nya styrmedlens övergripande syfte var att bidra till att produktionsmålet uppfylldes. Resultaten varierade mellan olika team, enheter och verksamheter. Enligt Riksskatteverkets återkommande årsredovisningar förbättrades myndighetens resultat successivt[20] mellan åren 2002 och 2005. Inom området ”indrivning och annan verkställighet” ökade KFM Malmös produktivitet med tjugofem procentenheter under denna tidsperiod. År 2002 utreddes 63 % av alla nygäldenärer inom två månader. År 2005 hade denna siffra stigit till 88 %. Ökningen inom malmömyndigheten överensstämde med den genomsnittliga ökningen i riket under perioden. Malmömyndighetens resultat under perioden i sin helhet var således inte exceptionellt, utan följde den allmänna utvecklingen i landet. Mellan 2003 och 2004

20 Jämförbara uppföljningar av de olika myndigheternas produktionsmål fanns i RSV:s/SKV:s årsredovisningar från åren 2002 – 2005.

låg dock malmömyndigheten *klart över* riksgenomsnittet. Då förbättrades resultatet med tjugoen procentenheter jämfört med riksgenomsnittets elva procentenheter.

I KFM Malmös egen förklaring till produktivitetsökningen tillmättes organiseringen i team stor betydelse. Det framgick av årliga utvärderingar att personalen blev allt mer nöjd med sin arbetssituation, att man trivdes med sina kollegor samt hade förtroende för närmaste chef. Det framhölls att nöjda medarbetare arbetade bättre och därmed förbättrade produktionsresultatet. Teamorganiseringen lyftes fram som den avgörande faktorn för produktivitetsökningen. Även i personaltidningen som gick ut till RSV:s samtliga anställda, framställdes teamorganisationen i KFM Malmö som mycket lyckad (Kempe, 2003). Eftersom det skedde en produktivitetsökning i samtliga kronofogdemyndigheter trots att team planerades och infördes vid olika tidpunkter i de olika myndigheterna (2000 – 2004), är det rimligt att också söka andra förklaringar än teamen. Gemensamt för samtliga kronofogdemyndigheter under perioden 2002 – 2005 var att de år 2002 hade fått ett nytt produktionsmål och en ny prioriteringsordning. Införandet av nytt produktionsmål, ny prioriteringsordning och nytt datasystem var en gemensam satsning inom hela exekutionsväsendet.

Organiseringen i team i KFM Malmö gynnade en samordning av de olika styrmedlen. Att team fungerade väl tillsammans med prioriteringsordningen och datasystemet INIT underlättade att det nya produktionsmålet uppnåddes. Jämförelser mellan teamen gjorde att de anställda ständigt var medvetna om hur deras prestation stod sig i förhållande till kollegorna i andra team, vilket ökade resultatfokuseringen.

Myndighetsledningen, och kanske främst de personer som var ansvariga för teamorganisationen, hade starka incitament att framhålla teamorganiseringen som den viktigaste orsaken till det förbättrade produktionsresultatet. Satsningen hade varit genomgripande och resurskrävande. För myndighetsledningens framtida trovärdighet var det lyckade resultatet en nödvändighet. Utifrån den nationella produktivitetsstatistiken, vilken låg till grund för ledningens tolkning, är det svårt att dra slutsatsen att teamorganiseringen var *avgörande* för produktivitetsökningen. Men det hindrar inte att produktivitetsökningen ändå påverkade uppfattningen om teamorganisationen. Myndighetsledningen kunde visa på en avsevärd resultatförbättring, vilket gav organisationsförändringen legitimitet.

Den avbyråkratiserade myndigheten

Med teamorganisationen framhölls myndighetens nya inriktning på ett gemensamt ansvar för ärendehanteringen med fokus på produktionsmålet. Kopplat till teamorganisationen var satsningen på teamledaren som skulle ikläda sig rollen som en ny sorts chef. Den stora skillnaden i jämförelse med en traditionellt byråkratisk chef utgjordes av de egenskaper som premierades i rekryteringsprocessen, medan arbetsuppgifterna inte uppvisade några större nyheter, bortsett från inledningsvis då teamledaren skulle delta i produktionen. Även prioriteringsordningen och produktionsmålet framställdes som avsteg från den traditionella byråkratin. Dessa utgjorde centrala delar i den framväxande målstyrningen. En annan nymodighet var att anlita

personal från ett bemanningsföretag för att minska den höga arbetsbelastningen i ett av teamen. Den inhyrda personalen skulle utreda vissa ärenden, som den ordinarie personalen sedan skulle godkänna och därmed ansvara för.

Det förändrade verksamhetsupplägget gav intryck av att myndighetsledningen låtit sig inspireras av organisatoriska idéer hämtade från näringslivet, vilket också var en realitet då förändringar i denna riktning gjorts både av organisationens struktur och av styrprinciperna. Genom skapandet och upprätthållandet av en ny fasad och självbild kunde myndigheten leva upp till de krav och förväntningar som fanns i omgivningen. Då kronofogdemyndigheten framhölls som avbyråkratiserad och nya idéer lyftes fram kunde verksamheten legitimeras på det organisatoriska fältet, vilket präglades av en uppfattning om att offentliga organisationer skulle vara kostnadseffektiva och produktiva (jämför DiMaggio & Powell, 1983). Med regelbundna uppföljningar av produktionsresultatet visade myndighetsledningen att den hade blivit allt mer effektivitetsinriktad. I framställningen av den ”nya” kronofogdemyndigheten kopplades bilden av myndigheten isär från de byråkratiska principer som i verkligheten på flera sätt hade stärkts i organisationen (jämför Meyer & Rowan, 1977:356). KFM Malmö profilerade sig alltmer som en ”modern” organisation, i vilken effektiviteten och framgången med de nya produktionsmålen framhölls.

Ökad kontroll av de anställda

Medan olika former av tröghet bromsande förändringarna inom kronofogdemyndigheten, försökte ledningen i så hög utsträckning som möjligt underlätta förändringsarbetet genom snabba reaktioner på det som fungerade mindre bra samt att med olika styr- och kontrollfunktioner motverka bromsande faktorer. Företagsekonomen Louise Bringselius (2008) har uppmärksammat att kontrollinslaget ofta ökar i samband med förändringsprocesser, särskilt när de syftar till ökad effektivitet. Även inom kronofogdemyndigheten i Malmö var detta fallet och tre olika slags kontrollformer gjorde sig gällande. Vid sidan av de formella styr- och kontrollformerna växte det fram olika former av informell kontroll, som utövades av de anställda.

För det första stärktes de *formella styr- och kontrollformerna* samtidigt som dessa blev fler (jämför Börnfelt, 2009:18). Byråkratiska kontrollfunktioner såsom *regelstyrning* och *formella arbetsroller* genom vilka överordnade kontrollerar lägre kompletterades med andra styrformer. *Teknologisk och fysisk styrning* fanns även tidigare i myndigheten, exempelvis genom besöks- och telefontider eller att man skulle vara två vid förrättningar mot tidigare en, även om detta motiverades med säkerhetsskäl. Den teknologiska styrningen förstärktes avsevärt då datasystemet INIT infördes. Som framgått hörde till detta också ett regelverk om registrering av alla åtgärder som företogs i hanteringen av gäldenärerna. Införandet av *målstyrning* innebar ett ökat fokus på produktionsmålet och blev ett viktigt styrinstrument när det kombinerades med andra styrmedel. Ett sådant var den *normativa styrning* som växte fram i teamorganisationen. Denna kan anses som formell så till vida att myndighetsledningen ge-

nom olika formella träffar, t ex teamutvecklingsdagar, respektive teamledarutbildning försökte få de anställda att tänka och agera enligt en viss mall.

För det andra utvecklades en *informell horisontell kontroll* genom att de anställda inom ett team kontrollerade varandra. Med ett gemensamt ansvar för arbetsuppgifterna blev de anställda allt mer intresserade av både hur kollegorna utförde sina arbetsuppgifter och i vilken takt de utfördes. Det fanns en ständig oro för att någon kollega maskade.

Detta medförde, för det tredje, draget till sin spets, en ökad *självkontroll* (jämför Foucault, 1987/2009:202). Vetskapen om att kollegorna när som helst kunde granska deras ärende genom INIT eller att de rent av kunde överta handläggningen av ett ärende innebar en risk att bli granskad och bedömd, vilket ökade handläggarnas benägenhet att strikt följa regelverket.

Teamorganiseringen, målstyrningen och en väl utvecklad teknologi utgjorde tillsammans centrala delar i den förändrade kontrollen av de anställda. Genom de olika kontrollformerna var de anställda ständigt utsatta för bedömningar av olika slag. Det var arbetsprestationen som stod i fokus.

Eftersom social kompetens ansågs allt viktigare, såväl vad gäller förmågan att leda som att arbeta teambaserat och medverka till skapandet av ett bra arbetsklimat, lades stor vikt vid personliga egenskaper vid framför allt chefsrekryteringar. Detta kan betecknas som en indirekt styr- eller kontrollform. Även *klienterna* styrde de anställdas uppträdande, bland annat genom att de förväntades uppträda serviceinriktat och korrekt. Däremot minskade av flera orsaker klienternas möjligheter att utöva påtryckningar på handläggarna. Det verkar som att intresset för de anställdas personligheter växte, vilket i framtiden skulle kunna innebära att man utöver att kontrollera arbetsprestationen lägger allt större vikt vid att kontrollera individens karaktär.

Den bibehållna organiseringen

Begreppet institutionaliseringsprocess rymmer en bakomliggande idé om att en förändring genomgår olika stadier och att det finns en tydlig början och ett tydligt slut. Jag vill dock poängtera att organisatoriska förändringar är betydligt mer komplexa än vad en sådan analys låter ana, vilket också förändringarna av Kronofogdemyndigheten i Malmö visar. Förenklingen har dock även vissa poänger genom att den utgör en analytisk grund som belyser vad som krävs för att organisatorisk förändring ska komma till stånd. Därmed inte sagt att det finns en enkel utgångspunkt eller att de olika stadierna kan urskiljas med exaktthet. Även om flera förändringar ingår i ett och samma reformpaket är det inte självklart att alla uppnår samma stadium vid samma tidpunkt. Det är inte heller givet att alla planerade förändringar får genomslag i organisationen eller att syftet med förändringarna uppnås. Inte sällan visar det sig också att de planerade förändringarna får andra konsekvenser än de avsedda.

Denna studie av förändringarna i kronofogdemyndigheten i Malmö visar att institutionalisering av nya idéer är mer komplicerat än att förstå som stegvisa processer. Det kan visserligen synas som att nya idéer etablerades och efter hand fick ett ökat inflytande i kronofogdemyndigheten genom habitualiserings- och objektifieringsprocesser. Men det har även framkommit att redan institutionaliserade principer svårligen lät sig avinstitutionaliseras och istället kunde stärka sin ställning genom att tidigare för givet tagna handlingsmönster blev föremål för reflektion och aktivt försvarades när det uppfattades att de ifrågasattes av myndighetsledningen.

Den ombyråkratiserade myndigheten

Trots att den nya organisationsstrukturen präglades av flera ”icke-byråkratiska” drag, visade det sig att myndigheten i vissa avseenden ”ombyråkratiserades”. Med ombyråkratisering avser jag processen genom vilken de nya styrprinciperna kombinerades med de institutionaliserade samtidigt som de redigerades på ett sådant sätt att organisationen förblev byråkratisk om än inte i alla avseenden eller på samma sätt som tidigare. Den nya organisationsstrukturen bidrog även till att en del traditionellt byråkratiska värden kunde uppfyllas på ett bättre sätt än tidigare. Hit hörde en mer enhetlig ärendehantering. Det nya produktionsmålet var en angelägenhet för hela teamet, som gemensamt ansvarade för att målet skulle uppnås. Det var sammanlänkat med en prioriteringsordning som innebar att man skulle bortse från skuldens storlek eller förmågan att driva in skulden och istället enbart utgå från om det var första gången som gäldenären förekom i myndighetens register. ”Affärsmässigheten” i tanken att driva in så mycket pengar som möjligt, ersattes med en idé om att alla nygäldenärer – oavsett skuldens storlek – var lika viktiga. Prioriteringsordningen knöts även samman med myndighetens vision om att ”alla ska göra rätt för sig”, då prioriteringen av nya gäldenärer ansågs ha en avskräckande effekt.

Datasystemet INIT fyllde en viktig roll i teamorganisationen. Alla handläggare i ett team fick en överblick över ärendemängden och kunde gå in i kollegornas pågående ärendehantering. Både den ökade insynen i varandras arbetssätt och att handläggarna i ett team diskuterade arbetet med varandra främjade en gemensam hållning till hur olika typer av ärenden skulle hanteras. Också kronofogdarnas gemensamma träffar gynnade *enhetligheten* i den juridiska hanteringen av ärenden. Utrymmet för egna tolkningar krympte, vilket bidrog till ökad *säkerhet* för gäldenärerna. Införandet av datasystemet INIT medförde en ökad *kontroll* både från kollegor och från överordnade. Skillnaden var att medan kollegornas kontroll främst avsåg kvalitetsaspekter, utövade cheferna i första hand en kvantitetskontroll. Från INIT var det möjligt för chefer att hämta statistisk över varje enskilt teams produktivitet. Det gjordes även jämförelser mellan team och mellan olika enheter samt med andra kronofogdemyndigheter. Förutom utökade möjligheter till kontroll av kollegor eller underordnade och av hela team innebar det nya datasystemet även en ökad *standardisering* i ärendehanteringen, då systemet krävde att vissa åtgärder utfördes innan ett ärende kunde avslutas.

Den nya ledningsstrukturen med teamledarens dubbla roll som chef och delaktig i ärendehandläggningen var kanske det största avsteget från en byråkratisk organisationsstruktur. Denna fick dock en kort varaktighet då den visade sig fungera dåligt. Teamledarnas svårigheter att samtidigt fungera som ledare för teamet och vara delaktig i ärendehanteringen bidrog till att befattningen gjordes om och till att teamledarna gavs ett uttalat chefsansvar. Med den nya chefspositionen förändrades förväntningarna på teamledarna. Istället för att främst agera som en företrädare för det egna teamet skulle teamledarna verka för enhetens/myndighetens bästa. Teamledarnas nya position innebar att de mer uttalat än tidigare inordnades i en hierarkisk struktur, men de befann sig fortfarande i en spänningsfylld mellanposition genom att både företräda ledningen och teamet.

De styrprinciper som var tänkta att effektivisera organisationen visade sig även bidra till att byråkratisera den, inte minst genom att stärka vissa byråkratiska värden men också genom ökade kontrollmöjligheter. Förutom att den hierarkiska strukturen förstärktes då teamledarrollen gjordes om till en chefsbefattning ökade, som nämnts, kontrollen av de anställda både från överordnade och från kollegor. Kontrollen från överordnade skedde systematiskt genom regelbundna uppföljningar av produktionstakten medan kollegornas horisontella kvalitetskontroll skedde informellt. Den senare avvek dock från den byråkratiska modellens hierarkiska kontroll, men främjade å andra sidan enhetligheten i ärendehanteringen. Det gjorde även diskussionerna kollegorna emellan och den gemensamma prioriteringsordningen. Datasystemet INIT bidrog till en ökad enhetlighet både genom att handläggarna ålades att registrera alla åtgärder som de vidtog i sina utredningar och genom den ökade synlighet som systemet medgav. Såväl den nya prioritetsordningen som tvånget att registrera alla åtgärder innebar en skärpning av regelverket.

Flera typiskt byråkratiska drag blev därmed allt mer framträdande i teamorganisationen: ledningsstrukturen, regelstyrningen, kontrollen och enhetligheten (jämför Weber, 1922/1987:58). I vissa avseenden verkar det således som att några av de nya organisationsprinciper som avsågs ersätta traditionella byråkratiska principer visade sig integreras väl i en byråkratisk struktur och främja byråkratiska värden. Det kan exemplifieras med det gemensamma ansvaret för ärendehanteringen, som innebar en distansering från Webers idealtypiska byråkrati av individuellt arbetande tjänstemän. Teamen hade också en viss frihet att på egen hand lägga upp arbetet och fördela arbetsuppgifterna.

Samtidigt medförde det gemensamma ansvaret och insynen i varandras arbete en ökad likabehandling och i förlängningen även en förbättring av medborgarnas rättssäkerhet. I dessa avseenden förstärktes *byråkratiska värden* men inte på bekostnad av produktionsmålet.

Tröghetsfaktorer som motverkade förändring

Förändringar av organisationer underlättas respektive försvåras av olika faktorer: möjligheterna till styrning och kontroll respektive olika former av tröghet.

Organisatorisk tröghet i form av *oförmåga* till förändringar förekom i kronofogdemyndigheten både genom regler och kollektiva resurser som verkade bromsande (Ahrne & Papakostas, 2002:77). Vad gäller *de kollektiva resurserna* visade sig trögheten främst i att de kameralt anställda i stor utsträckning var negativt inställda till att delta i vidareutbildning till kronoassistenter eller kronoinspektörer. Vidare bromsades förändringstakten av att en hel del handläggare försökte vidmakthålla en individuell arbetsdelning i teamen. Däremot förefaller utbildningarna av teamledare ha fått stort genomslag. Denna utbildningssatsning medförde att nya värderingar kunde etableras hos teamledarna för att sedan föras vidare till handläggarna i teamen.

De institutionaliserade *reglerna och beslutsprocesserna* i kronofogdemyndigheten kan till stor del härledas till den byråkratiska organisationsformen. Det mest framträdande exemplet på hur regler kunde motverka förändringar var att en del handläggare med olika medel och utifrån olika motiv i samband med införandet av den nya prioriteringsordningen försökte upprätthålla de gamla reglerna om vilken typ av ärenden som skulle prioriteras i indrivningen. Oförmågan (även om denna luckrades upp efter hand) att ställa om till nya regler visar att idéerna om hur indrivning lämpligast görs var starkt institutionaliserade. Av betydelse i sammanhanget var även gräsrotsbyråkraternas handlingsutrymme för egna tolkningar i ärendehandläggningen. Detta kunde de utnyttja till att i sitt praktiska arbete delvis ta avstånd från de nya effektiviseringsprinciperna och hålla fast vid sedan länge institutionaliserade byråkratiska principer om noggrannhet och grundlighet i utredningsarbetet. Kombinationen av gräsrotsbyråkrater och sedan tidigare väl etablerade handlingsmönster utgjorde i kronofogdemyndigheten en ganska betydande tröghetsfaktor.

Det framträdde även en *ovilja* mot *kulturell och ideologisk förändring*. Anställda på olika organisatoriska nivåer och positioner uttryckte en oro för vad som skulle hända med rättssäkerheten sedan det nya produktionsmålet nyligen hade införts. Rättssäkerheten betraktades som ett kärnvärde och en riktlinje för allt agerande. Man menade att den starka inriktningen på produktionsmålet kunde komma i konflikt med kronofogdemyndighetens grundläggande värderingar. Oviljan till förändring medverkade troligen även till att handläggarna försökte vidmakthålla tidigare regler i prioriteringen av ärenden.

En viss oro över *förlorad makt och förlorat inflytande* uttrycktes av kronofogdarna, som såg sina karriärvägar beskurna. Genom protester lyckades de också avvärja hotet om att tvingas underordna sig chefer utan juridisk bakgrund. En del kronofogdar uttryckte däremot en viss förhoppning om att de nu i högre grad än tidigare skulle få ägna sig åt sina specialkunskaper i och med att de avlastades en del rutinärenden. Dessutom menade de att inte alla kronofogdar var lämpliga chefer.

En mer och mindre byråkratisk myndighet

Förändringarna inom Kronofogdemyndigheten i Malmö uppvisar således två sidor. I den ena framträder anpassningen till omgivningens institutionaliserade principer genom organisationsförändringar inriktade på ökad effektivitet. Myndighetsledningen framhöll denna bild i kontakterna med omgivningen. Utåt framträdde en tidsenligt organiserad ”modern” myndighet, medan en ingående granskning visar att den byråkratiska strukturen i flera avseenden förstärktes. Istället för att utgöra varandras motsatser, representerar de båda bilderna olika dimensioner av organisationen. Myndighetsledningens strävan efter effektivitet, eller snarare efter *legitimitet genom en effektiv organisation,* uppfyllde Riksskatteverkets och övriga kronofogdemyndigheters förväntningar på myndigheten. Organisationsförändringarna inskränkte sig dock inte till att enbart tjäna som legitimitetsskapande. De präglade också verksamhetens utformning och hade en reell påverkan på den dagliga handläggningen. Å andra sidan redigerades de relativt omgående till myndighetens särskilda förutsättningar och anpassades till den byråkratiska strukturen, men kronofogdemyndigheten kom ändå att inrymma styrprinciper av olika karaktär. Därigenom kunde myndigheten *uppfattas* som mindre byråkratisk trots att det byråkratiska inslaget i vissa avseenden förstärktes. På så vis framstod kronofogdemyndigheten som en ”modern” organisation som hade anammat nya organisationskoncept och som fungerade i linje med tidens idéer. Samtidigt hade traditionellt byråkratiska ideal fått ökat genomslag inom myndigheten.

I kronofogdemyndigheten anpassades nya organisationsprinciper till redan etablerade, vilket medförde en slags institutionell blandning av det slag som Brunsson (1991/1998:266) nämner. Istället för att som Brunsson förklara den institutionella blandningen med att den är ett tecken på institutioners svaghet vill jag hävda att så inte behöver vara fallet (ibid: 274). Tvärtom kan det vara en styrka hos institutioner att de trots konkurrens inte tappar sitt värde som institutionaliserade principer utan istället klarar att anpassa sig till nya förutsättningar. Institutionaliserade principer och värden kan vara svåra att avinstitutionalisera och värden som riskerar att komma i kläm kan få en stärkt normativ ställning genom att synliggöras, bli föremål för reflektion och aktivt vidmakthållas av de anställda när andra värden prioriteras av en organisationsledning. Så förhöll det sig med flera byråkratiska värden i kronofogdemyndigheten när dennas ledning gick in för att höja produktiviteten. Även den horisontella kontroll som utvecklades mellan handläggarna som en följd av teamorganiseringen och datasystemet INIT verkade i denna riktning. Den enskilde handläggarens arbete blev betydligt mer synligt än tidigare, vilket motverkade avsteg från regelverket och främjade en mer enhetlig behandling av klienterna.

Tidigare forskning har visat att effektivisering av offentlig verksamhet med utgångspunkt i ekonomiska principer ofta försvagar de byråkratiska värdena. Denna studie visar tvärtom att organisationsförändringar som syftar till effektivisering kan *stärka* de byråkratiska värdena.

Kronofogdemyndigheten kunde samtidigt bli både mer och mindre byråkratisk i olika avseenden samtidigt som effektiviteten ökade. För myndigheten var detta positivt då dess huvudsakliga syfte med omorganisationen var att öka effektiviteten. Att rättssäkerheten och opartiskheten dessutom ökade snarare än minskade var naturligtvis en för kronofogdemyndigheten gynnsam effekt.

Legitimering genom förändringar

Organisationsförändringar planeras och genomförs med avsikt att åstadkomma förbättringar, men leder inte alltid till önskat utfall. Tvärtom kan det vara svårt att påvisa samband mellan å ena sidan organisationsform och å den andra effektivitet och marknadsanpassning. Det har hävdats att detta ofta är svagt eller obefintligt (Brunsson, 1990/1993:32). Om de nya idéerna bryter alltför mycket med en organisations institutionella identitet kan organisationsförändringar vara extra svåra att genomföra (Brunsson & Olsen, 1990/1993b:259). Däremot är tilltron ofta stor till att administrativa reformer kan förbättra de inomorganisatoriska förhållandena på olika sätt (Brunsson & Olsen, 1990/1993a:12). Hos kronofogdemyndigheten fanns stora förhoppningar om att reformer som förändrade dess institutionella identitet skulle göra myndigheten så framgångsrik att den kunde leva upp till omgivningens förväntningar. Det skedde en viss förändring av den institutionella identiteten genom etableringen av nya styrprinciper. Samtidigt fortlevde dock de byråkratiska principerna, vilket motverkade en större förändring.

Brunsson identifierar ett antal vanliga egenskaper hos reformer som gör det lätt för förespråkarna att argumentera för dem. Bland annat ger föreslagna reformer intryck av att åstadkomma enkelhet och klarhet, dvs. att göra organisationen tydligare och mindre komplicerad. Reformer är ensidiga genom att inte ta hänsyn till att organisationer ofta hanterar motstridiga krav och uppfattningar. Vidare utmärks reformer av att vara framtidsorienterade och utlova förbättringar, men först i en mer eller mindre avlägsen framtid (Brunsson, 1990/1993:27).

Flera av dessa argument var framträdande även vid reformeringen av kronofogdemyndigheten. Exempelvis ansågs prioriteringsordningen och datasystemet bringa klarhet och enhetlighet i ärendehanteringen. Organisationsförändringarnas syfte var framför allt att öka effektiviteten och att förbättra arbetsmiljön. Förhoppningen var att detta skulle ske ganska *omgående,* inte i en avlägsen framtid. I likhet med vad Brunsson hävdar uppstod det också en diskrepans mellan hur organisationsförändringen först presenterades och det faktiska utfallet av den. Kronofogdemyndigheten blev mer komplex än tidigare, även om byråkratiska och icke-byråkratiska organisationsformer visade sig vara en ganska gynnsam kombination. Man lyckades inte heller undvika att personalen ställdes inför motstridiga krav. Hos myndighetsledningen fanns det dock stora ambitioner att påverka de anställdas attityder så att deras normer och värderingar i största möjliga utsträckning skulle vara i överensstämmelse med produktionsmålet. Trots detta hamnade produktionsmålet inte sällan i konflikt med tidigare institutionaliserade normer och värderingar.

Förändringar gynnas av om det finns problem i organisationen, som utgör skäl nog att initiera och genomföra reformer (Brunsson, 1990/1993:28). Reformer kräver förutom problem också lösningar. Den låga produktiviteten i kombination med de höga sjuktalen hos KFM Malmö satte stort tryck på myndigheten att åtgärda problemen. Lösningen fann man i en reformering av arbetsorganisationen för att reducera antalet sjuka, skapa en bättre arbetsmiljö och framför allt öka produktiviteten. Inspirationen hämtades i hög grad från det omgivande samhället.

Förändrade organisationer

Förändringarna av offentlig verksamhet handlade, enligt Brunsson & Sahlin-Andersson (1998) om mer än att enbart återfå legitimiteten genom att låta sig inspireras av marknadsorienterade organiseringsprinciper. Reformerna under 1990-talet var också ett sätt att omvandla offentliga enheter till fullständiga organisationer, vilket skulle ge dem ökad legitimitet (Brunsson & Sahlin-Andersson,1998:62). Brunsson & Sahlin-Andersson identifierar tre grader av organisering: organisationer som aktörer, förvaltningar respektive arenor (Brunsson & Sahlin-Andersson, 1998:76). Organisationer som ”aktörer” anses som kompletta eller ”riktiga” organisationer, vilket innebär att de är oberoende och självständiga, med egna mål och tydliga gränser.

Organisationer som ”förvaltningar” arbetar istället på uppdrag för att uppfylla någon annans, en organisations eller individs, intressen. En ”förvaltning” kan således agera på uppdrag av en huvudman som är ett statligt verk. ”Förvaltningar” kännetecknas ofta av en svag identitet och oklara gränser samt att resurstilldelningen sker från högre nivå. Därtill har de begränsat inflytande på mål, struktur, arbetsprocesser och resultat. Genom förändringar av främst ledning, styrning och uppföljning kan myndigheter omvandlas till fullständiga organisationer. För att bli en komplett organisation krävs en utveckling av lokal identitet, hierarki och rationalitet (Brunsson & Sahlin-Andersson, 1998:63).

Brunsson & Sahlin-Andersson (1998) gör en intressant tolkning av organiseringsprocessen och offentliga verksamheters strävan att uppnå status som ”aktörer”. Jag vill emellertid hävda att denna tolkning görs utifrån en alltför snäv definition av organisationsbegreppet. Istället vill jag lyfta fram det som jag, i enlighet med Ahrne & Papakostas, ser som organisationers centrala drag: formell tillhörighet, kollektiva resurser och utbytbara individer (Ahrne & Papakostas, 2002:15) samt poängtera att ”företaget” är en av fyra organisationsformer tillsammans med stater, frivilligorganisationer och familjer (Ahrne, Roman & Franzén, 1996/2000:22). Myndigheter och andra organisationer i offentlig sektor uppfyller kriterierna på formell tillhörighet, kollektiva resurser och utbytbara individer, även om de också är beroende av andra organisationers resurser, exempelvis genom anslagstilldelning. En sådan definition av organisationer täcker olika organisationstyper och begränsas inte till att enbart inrymma företag eller företagsliknande myndigheter.

Brunsson & Sahlin-Andersson visar hur olika offentliga verksamheter och då inte minst myndigheter antar allt mer företagslika former. Istället för att tolka detta som att de får legitimitet genom att bli mer *fullständiga* organisationer vill jag hävda att legitimiteten ligger i att myndigheter i högre grad lever upp till *omgivningens förväntningar* på dem att organisera verksamheten enligt näringslivsorienterade principer.

Genom att lyfta fram egenskaper som identitet, hierarki och rationalitet kan förståelse skapas för förändringarna inom kronofogdemyndigheten. Med sina långa traditioner och specifika uppdrag har denna myndighet en tydlig identitet både gentemot andra organisationer och gentemot samhällsmedborgarna, även om denna ger negativa associationer som myndigheten helst vill slippa såsom intrånget i enskilda människors privata liv och ekonomi (Ivarsson Westerberg, 1999:4). Gränserna gentemot andra organisationer har flera gånger varit under översyn och förändrats genom myndighetssammanslagningar och ändrat huvudmannaskap, men det har under hela den studerade perioden existerat tydliga gränsdragningar gentemot övriga kronofogdemyndigheter och Riksskatteverket. Inte heller rådde någon oklarhet om vilka anställda myndigheten hade och vilka personalkategorier de tillhörde. Av detta framgår att också myndigheter kan ha en tydlig identitet.

Som framgått begränsades kronofogdemyndighetens handlingsutrymme av att den var underordnad Riksskatteverket, exempelvis genom att myndigheten inte själv var fri att formulera sina mål. Vidare var kronofogdemyndigheten på uppdrag av Riksskatteverket ålagd att uppfylla produktionsmålen. Malmömyndighetens ledningsstruktur förstärktes inte minst genom att generella ledaregenskaper blev viktigare än specialistkunskaper. Ledningen hade relativt stor frihet att själv utforma och styra verksamheten. Genom den föregående sammanslagningen med kristianstadsmyndigheten hade en förstärkning skett också vad gäller resurser och myndighetens auktoritet.

I rationalitetsbegreppet ligger att formulera tydliga mål och låta dessa mål styra verksamheten (Brunsson & Sahlin-Anderssson, 1998:74). Målstyrning infördes i kronofogdemyndigheten som disponerade sina tillgängliga resurser och styrmedel för att uppnå de uppsatta målen, bland annat genom övergången till teamorganisering. Jag uppfattar Brunsson & Sahlin-Anderssons beskrivning av organiseringsprocessen inom den offentliga sektorn i första hand som att dess enheter blir mer företagslika, inte mer ”organisationslika”. Att organisationer låter sig inspireras av liknande organisationsprinciper behöver inte heller innebära att de kommer att likna varandra eftersom de kan tolka och använda idéerna på olika sätt (jämför Sahlin-Andersson, 1998:174).

En dubbel identitet

Kronofogdemyndighetens karaktär förändrades i vissa avseenden. Medan identiteten hade en stark historisk förankring förändrades myndigheten på andra sätt. Formerna för hierarki och rationalitet reviderades genom den nya ledningsstrukturen och införandet av målstyrning, vilken gjorde myndigheten mer företagslik. Även om myndig-

heten hade antagit flera företagsliknande drag råder det ingen tvekan om att den även fortsatt var en statlig myndighet.

Förändringar av en organisations formella struktur behöver inte innebära att de informella handlingsmönstren ändras på motsvarande sätt. Att en organisations identitet förändras genom omställningar av den formella strukturen kan öka dess legitimitet på det organisatoriska fältet. I kronofogdemyndighetens fall främjades även legitimiteten av att man kunde påvisa en ökad effektivitet utifrån de förbättrade produktionsresultaten. Men bland myndighetens anställda togs det inte enbart hänsyn till effektivitetsintressen. Handläggare agerade i enlighet med såväl traditionella byråkratiska principer som nya produktionsmål. I sina externa relationer framhöll kronofogdemyndighetens ledning att man var en ”modern” organisation som hade lyckats väl med omställningsarbetet, vilket stärkte myndighetens legitimitet (jämför Meyer & Rowan, 1977:356). Detta uppnåddes genom att målen tydliggjordes för personalen, ledarskapet reformerades och myndigheten själv på olika sätt försökte utveckla verksamheten.

Samtidigt som legitimiteten gentemot omgivningen kunde stärkas, upprätthölls den inomorganisatoriska legitimiteten. Rättssäkerheten som styrprincip som visade sig viktig för många anställda, såväl för handläggare som kronofogdar, hade fortfarande starkt inflytande på arbetet. Även om olika principer blandades och handläggare i en del avseenden till synes agerade utifrån effektivitetsprinciper för att uppfylla produktionsmålet, motiverade de ofta beslut att avvika från prioriteringsordningen med rättssäkerhetsargument. I flera avseenden stärktes dessutom rättssäkerheten gentemot myndighetens klienter som en konsekvens av de nya styrprinciperna. Externt legitimerades verksamheten av att myndigheten hade antagit mer affärsmässiga organisationsprinciper. Internt legitimerade de anställda sina handlingar med rättssäkerhetsargument. Dessutom strävade såväl myndighetsledningen som teamen efter att uppfylla produktionsmålet, vilket också var viktigt ur legitimeringssynpunkt.

Modifierad byråkrati

Ifrågasättandet av byråkratin som organisationsform under slutet av förra seklet ledde till omfattande reformer inom offentlig sektor. Benägenheten att organisera offentlig verksamhet enligt nya principer ökade markant. På så vis kom de byråkratiska organiseringsprinciper som kännetecknat offentlig sektor att förlora i status och så småningom även att delvis avinstitutionaliseras på det organisatoriska fältet till förmån för företagsinspirerade styrformer. Av utvecklingen inom kronofogdemyndigheten framgår att byråkratiska organisationsprinciper och värden, trots omorganiseringar och införande av den icke-byråkratiskt präglade organisationsformen team istället levde kvar och i vissa avseenden även kunde förstärkas. De nya organisatoriska idéer som infördes i kronofogdemyndigheten skilde sig avsevärt från hur myndigheten traditionellt hade organiserats. Diskrepanser mellan en organisations institutionella förankring och utformningen av planerade förändringar kan ge upphov till tröghet och motståndskraft mot reformer (Brunsson & Olsen, 1990b:259). Så skedde även

inom KFM Malmö, men likväl förändrades myndigheten i flera betydelsefulla avseenden.

Organisationsförändringarnas konsekvenser för arbetsmiljön pekade i två riktningar. Å ena sidan avlastades de enskilda handläggarna genom att den individuella ärendefördelningen ersattes med ett gemensamt ansvar inom teamen för att uppnå produktionsmålet. Å andra sidan utsattes teamen för ett starkt tryck att infria myndighetsledningens förväntningar på en hög och stigande produktivitet. För de team som hade svårt att leva upp till kraven medförde detta en stressfylld arbetssituation. Teamen hade visserligen stor frihet att själva planera och fördela arbetet (inom ramen för prioritetsordningen), men blev samtidigt genom det nya datasystemet utsatta för en regelbunden och rigorös kvantitativ kontroll uppifrån. Att arbetssituationen samtidigt kunde uppfattas som både mer och mindre stressig belyser svårigheterna med att på ett entydigt sätt komma tillrätta med organisatoriska problem genom omorganisationer (jämför Brunsson, 1990/1993:39). De flesta handläggarna ansåg emellertid att organisationsförändringarna medförde en mindre stressig arbetssituation än tidigare. Den enskilde handläggaren hade betydligt större möjligheter än tidigare att få hjälp av kollegorna och det var också lättare att bistå andra. Inom ett av teamen utvecklades dessutom informella normer om reglering av arbetstakten.

Studien av organisationsförändringarna inom kronofogdemyndigheten i Malmö visar att olika organiseringsprinciper inte behöver vara ömsesidigt uteslutande utan tvärtom kan stödja varandra. Genom olika institutionaliserings- och redigeringsprocesser växte en ny, blandad organisationsstruktur fram. Kronofogdemyndigheten ombyråkratiserades och blev en myndighet som bättre passade in på samtida krav om offentlig sektors organisering samtidigt som den kunde slå vakt om byråkratiska värden som rättssäkerhet.

English summary

Introduction

The Enforcement service has a long historical background as a Swedish governmental organization. From mainly securing tax collections for the government, its main function today is collecting debts for both government and enterprises.

During the 1980's there was a major change in governing public organizations. Organizations within the public sector in Sweden became more focused on economic issues. Influenced by organizational ideas from the private sector, many authorities strived for enhanced efficiency and to cut down expenses due to lower allocations.

The Enforcement service was organized in ten independent authorities during 1997 – 2006 and subordinated to the National Tax Board (Riksskatteverket, RSV). In this study, focus is on the authority of Malmoe, situated in the south of Sweden. This authority experienced severe problems with productivity rates. The management of the Enforcement service in Malmoe was influenced by the new organizational ideas and as a way of solving its organizational problems, it first organized the staff in groups. A few years later, low productivity, as well as other organizational problems, remained. The management, however, was changed, and as a new way to resolve the problems the personnel was instead organized in teams. The main purpose of the organizational change was higher productivity, better work environment, and healthier staff. Simultaneously with the introduction of the team organization, the authority implemented a new computer system, and a new production target.

Being organized as a traditional bureaucracy, and being one of the state's core activities, this was a major organizational change for the Enforcement service. In addition, the values of legal security were held high by the authority, which made it even more interesting to study the changing processes. The main objectives of this thesis is to examine:

- what impact and what consequences did the organizational changes have on the Enforcement service?
- what did the changes mean for bureaucratic organizational principles and for bureaucratic values in the Enforcement service?

Background

The concept of bureaucracy is in this thesis defined in accordance with Weber's (1922/1987) ideal type, with emphasis on a hierarchal structure, strict division of labor, activities based on written documents, formal competence in recruitment, and management by rules. Implicit in Weber's ideal type, is also another dimension; namely the idea of bureaucratic values, which in this thesis is given a more prominent position. The bureaucratic values guarantee the legal security for the citizens and are composed of lack of interest, security, non-indiscrimination and preknowledge (Lundquist, 1991).

The growth of new values in the public sector, combined with a growing idea that the bureaucratic type of organization was old-fashioned, opened for new organizational forms in the public sector. These ideas were a result of the recession in the Swedish economy and demands from politicians and citizens for a more cost-effective public sector. Multiple organizational changes were conducted in different organizations in the public sector with the common aim to be more efficient, and to adjust the organizations to lower allocations.

One popular organizational form in the private sector at this time, was the team organization. This organizational arrangement also made a great impact on the Enforcement service. The new organizational form meant that the established and institutionalized ways to arrange work in the Enforcement service, as well as in other authorities, were questioned and therefore replaced by other organizational arrangements.

Theory

In order to explain the organizational changes, I turned to new institutionalism. This perspective offers an explanation of how organizational ideas are spread within an organizational field, or between organizational fields. Theories within new institutionalism also contribute with an explanation of how organizational ideas are introduced and implemented into organizations. According to Scandinavian new institutionalists, organizational ideas are not adapted in its original form, but are edited to the organization's specific characters (Sahlin-Andersson, 1996). Organizations, according to this theoretical perspective, change slowly. Values, norms and actions taken for granted characterize institutionalized practices. Informal structure is of more importance than formal organization in new institutionalism.

A change in formal structure, e.g. leadership or division of labor, doesn't mean that an actual change is pursued. This is just a first step in the institutionalization process called habitualization, which is reached when new ideas are introduced and given a formal position (Tolbert & Zucker, 1996). The next step, i.e. objectifica-

tion, involves the development of social consensus among decision-makers along with an increasing adoption of the new organizational ideas. The third step in the institutionalization process is sedimentation, which means that new ideas or principles are fully adopted among different groups of people, comprising both width and depth, and are no longer being questioned. De-institutionalizing takes place in cases when the institutionalized principles are challenged and no longer have legitimacy or authority.

If the formal structure is changed, and the new arrangement is maintained, but the relations within an organization remain unaffected, the structure is de-coupled from the daily activities of the organization. Decoupling is a way for the organization to maintain or enhance legitimacy towards other organizations, by showing an effort to become more efficient, although no changes within the organization are being pursued (Meyer & Rowan, 1977).

In order to control employees in organizations, and thereby narrowing down their space of action managers have developed different systems to control the staff: direction, evaluation and discipline (Edwards, 1979:18). These strategies can be divided into a number of control methods, among some which are of special interest for this study: formal appointments including a hierarchical structure, management by rules, technological and physical control, normative control, customer/client, management by objectives (Börnfelt, 2009:18f).

Methods

This case study is mainly based upon qualitative methods, such as conducting interviews with the personnel on different positions and offices. Because of its origin in a research project in which the Enforcement service was interested, my way of establishing a contact with representatives of the authority was facilitated. The person who was in charge of the organizational change, and for introducing a team organization was initially very important for me being able to get in contact with various employees, as well as for be me being able to learn more about the organization. This person had the role of a "gatekeeper" and introduced me to different functions and persons in the organization.

The empirical study is mainly based upon interviews. These were conducted in two rounds. The first one taking place during 2003 and 2004, with a purpose to learn more about the organizational activities, the content of the different appointments and the organization's main function. In the second round, that was pursued during 2005, I aimed to develop a more advanced knowledge of the authority and the consequences of the organizational changes. I was also an observer at different meetings and courses. The main purpose with the observations was not to study behavior, but to learn more about how meetings were conducted, and what was emphasized in educational seminars. In connection with these events, as well as during

the interviews, I was able to get in possession of a great amount of internal documents, such as statistics and organizational development plans. I read them, and made my own interpretations of them instead of treating them as the truth. During the time for the interviews and afterwards, I stayed in close contact with the authority. I was also able to take part of important matters of the organization through the special work group, which consisted of representatives of the management, the unions, the executive officers, the team leaders and the senior enforcement officers, that was formed especially for the research project.

The interpretation of the empirical material was made with starting-point in the concept of bureaucracy. I showed how different bureaucratic orders were maintained, changed, or challenged as consequences of the organizational changes. These changes were later analyzed and explained with concepts of institutionalizing processes.

Conclusion

The aim of the organizational changes within the Enforcement service in the Malmoe authority was to create a more efficient organization, partly characterized by non-bureaucratic ideals, combined with an improved work environment. The management of the authority was able to change the organizational arrangements in various aspects. A team organization with team leaders was implemented in the whole organization; new priorities that helped, as well as controlled, the executing officers in their daily work were introduced, and new goals were introduced.

The management's work with implementing a new organizational form, was strategic and permeated with a consciousness and a presence that had not characterized the former attempt to arrange the staff in a group organization. The process were allowed to take time, and the management reacted quickly on unwanted consequences, and rearranged resources or personnel continuously.

Management by objectives, team organization with a common responsibility for work tasks of the executing officers, as well as a team leadership, represented the non bureaucratic arrangements that were established in the authority. In these respects, the Enforcement service became *less bureaucratic*.

The common responsibility with better opportunities to supervise the work of one's colleagues, however, also meant that the executing officers were more inclined to strictly follow the regulatory framework. The outcome of this, meant an enhancement of the bureaucratic values. The new priorities also meant that the same types of cases (new debtors) were given priority, which led to an increased equal treatment of the clients and was thus also an enhancement of bureaucratic values. In these respects the Enforcement service became *more bureaucratic*.

The team leader was supposed to represent a new form of leadership, which meant that the team leader wasn't a head in its original meaning, as he or she had no executing responsibilities. Instead, the team leader was supposed to encourage the team

members and represent the team in relations with the authority management. He or she was also supposed to take part of the daily work with the executive tasks. Due to the experienced indistinctiveness in the leadership, the role of the team leader was changed, and became superior to the team members, which meant that a hierarchical structure appeared. The new computer system was developed, and implemented for mainly two reasons. Firstly, it was an aid in the personnel's daily work. It also turned out to support teamwork. Secondly, it functioned as a way to control the teams' performances. The computer system was implemented as a tool to support management by objectives. The outcome, however, was a systematic control which strengthened the hierarchal structure and the superiors' control of the subordinated staff. In this respect the Enforcement service was *re-bureaucratizised*. That is, the Enforcement service became both more, and less, bureaucratic, in different ways, at the same time

The management of the authority had positive experiences of the new direction, in which management by objectives was central. The productivity rates raised strongly, and the objectives were in some ways achieved. The management of the Enforcement service explained the enhanced efficiency with organizing the personnel in teams. However, at the same time the other Swedish Enforcement services improved their production as well, but without having organized the personnel in teams at exactly the same point of time. The other national Enforcement services were to make the same changes. Pointing out the importance of the advantages of team organization was thus clear: the authorities were heading for large reforms, and wanted successful outcomes. By referring to an already accomplished change, the imminent reforms would gain legitimacy.

The combination of efficiency and bureaucracy appeared to be possible. Furthermore, the Enforcement service was pleased with the outcome of the organizational changes. The executive authority managed to maintain its legitimacy towards other organizations with its growing efficiency rates. At the same time, within the organization, the bureaucratic ideals were maintained by the staff, but also promoted by the organizational changes.

Institutionalization and de-institutionalization

The bureaucratically organized Enforcement service was, due to organizational changes, challenged by new organizational principles in the form of team organization. A challenge of institutionalized principles is usually the beginning of de-institutionalization. In this case, however, the bureaucratic principals were questioned, but they were not de-institutionalized. Instead their position was reinforced.

The maintenance of the bureaucratic principals didn't stop the institutionalization process of the team organization. After a decision was taken by the authority management, the new ideas received a formalized position in the authority. Still, many employees, as well as managers, were skeptical to the new organizational

arrangements. After a while, though, there were more consensus as the ideas spread in different levels and groups, and the ideas were objectified.

The bureaucratic organization had shown to be firmly institutionalized and therefore very hard to change. Instead, the new ideas and organizational principles were adapted to the bureaucratic order. The consequences of establishing new organizational principals based upon efficiency ideas, were a mixture of new and institutionalized principles in the organization. In addition the bureaucratic order became even stronger and developed various aspects of Max Weber's criterions for the bureaucratic ideal type including some of the bureaucratic values.

The new organizational arrangements were developed during my study. They were never sedimented though, a process which demands time as well patience.

Referenser

Abrahamsson, Lena (2009) *Att återställa ordningen. Könsmönster och förändring i arbetsorganisationer. Ny bearbetad upplaga,* Umeå: Boréa förlag.

Acker, Joan (2006) *Class questions: Feminist answers,* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin – en analys av New Public Management,* Växjö: Växjö University Press.

Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser,* Stockholm: Rabén & Sjögren.

Ahrne, Göran (red.) (1998) *Stater som organisationer*, Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.

Ahrne, Göran (1998) ”Stater och andra organisationer” i Ahrne (red.).

Ahrne, Göran & Apostolis Papakostas (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering. Tröghetens mekanismer och förnyelsens förutsättningar,* Lund: Studentlitteratur.

Ahrne, Göran & Apostolis Papakostas (2005) ”Förändring bygger på tröghet” i Fjæstad & Wolvén (red.)

Ahrne, Göran, Christine Roman & Mats Franzén (1996/2000) *Det sociala landskapet. En sociologisk beskrivning av Sverige från 50-tal till 90-tal. Andra omarbetade upplagan,* Göteborg: Korpen.

Allvin, Michael, Gunnar Aronsson, Tom Hagström, Gunn Johansson & Ulf Lundberg (2006) *Gränslöst arbete – socialpsykologiska perspektiv på det nya arbetslivet.* Malmö: Liber.

Almqvist, Roland (2006) *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Malmö: Liber.

Alvesson, Mats (2001) *Organisationskultur och ledning*, Malmö: Liber.

Alvesson, Mats & Yvonne Due Billing (1999) *Kön och organisation*, Lund: Studentlitteratur.

Arvidsson, Göran (1991/1998) ”Ledningsarbetets förutsättningar, förnyelse och framtid” i Lind & Arvidsson (red.).

Asplund, Johan (1987/1992) *Det sociala livets elementära former*, Göteborg: Bokförlaget Korpen.

Blom, Björn (1998) *Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: om villkor, processer och konsekvenser,* Umeå: Institutionen för Socialt arbete, Umeå universitet.

Blom, Björn (2006) ”Marknadsorientering av socialtjänsten – orsaker, motiv och effekter” i Grape, Blom & Johansson (red.).

Bringselius, Louise D (2008) *Personnel resistance in public professional service mergers. The merging of two national audit organizations,* Lund: Lund Business Press, Lund Institute of Economic Research.

Brunsson, Nils (1990/1993) ”Reformer som rutin” i Brunsson & Olsen (red.).

Brunsson, Nils (1991/1998) ”Politisering och företagisering – institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld” i Lind & Arvidsson (red.).
Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (red.) (1990/1993) *Makten att reformera,* Stockholm: Carlsson Bokförlag.
Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (1990/1993a) ”Kan organisationsformer väljas?” i Brunsson & Olsen (red.).
Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1990/1993b) ”Reformer och makt” i Brunsson & Olsen (red.).
Brunsson, Nils & Sahlin-Andersson, Kerstin (1998) ”Att skapa organisationer” i Ahrne (red.).
Brottsförebyggandet Rådet, BRÅ (2005) *Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration*., Rapport, 2005:18, Stockholm: Brottsförebyggande rådet (BRÅ).
Börnfelt, P-O (2009) *Arbetsorganisationen i praktiken. En kritisk introduktion till arbetsorganisationsteori,* Stockholm, SNS Förlag.
Christensen, Tom & Per Lægreid (red.) (2000/2006) *New Public Management. The transformation of ideas and practice,* Hampshire: Ashgate.
Christensen, Tom & Per Lægreid (2000/2006a) ”Introduction” i Christensen & Lægreid (red.)
Christensen, Tom & Per Lægreid (2000/2006b) ”A transformative Perspective on Administrative Reforms” i Christensen & Lægreid (red.)
Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness och Kjell Arne Røvik (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor,* Malmö: Liber Ekonomi.
Clegg, Stewart R, Cynthia Hardy & Walter R. Nord (red.) (1996) *Handbook of Organization Studies,* London: Sage Publications.
Czarniawska, Barbara & Bernward Joerges (1996) “Travels of ideas” i Czarniawska & Sevón (red.).
Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (red.) (1996) *Translating Organizational Change,* Berlin: Walter de Gruyter & Co.
Karen Davies & Johanna Esseveld (1989) *Kvalitativ kvinnoforskning:* Stockholm: Arbetslivscentrum.
Denscombe, Martyn (2000) *Forskningshandboken – för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna,* Lund: Studentlitteratur.
DiMaggio, Paul, J. & Walter W. Powell (1983) ”The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” i *American Sociological Review* Vol. 48, No. 2, pp. 147-160.
DiMaggio, Paul & Walter W. Powell (1991) “Introduction” i Powell & DiMaggio (red.).
Edvardsson, Bo & Evert Gummesson (red.) (1988) *Management i tjänstesamhället,* Malmö: Liber.
Edwards, Richard (1979) *Contested terrain. The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century,* New York: Basic Books.
Eriksson, Birgitta & Larsson, Patrik (2002) ”Våra arbetsmiljöer” i Hansen & Orban (red.).
Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009) *Institutionell teori – idéer, moden, förändring,* Malmö, Liber.
Eriksson-Zetterquist, Ulla, Thomas Kalling & Alexander Styhre (2005) *Organisation och organisering,* Malmö: Liber.
Fjæstad, Björn & Lars-Erik Wolvén (red.) (2005) *Arbetsliv och samhällsförändringar,* Lund: Studentlitteratur.
Flyvbjerg, Bent (1991) *Rationalitet og magt. Det konkretes videnskab. Bind 1.* Köpenhamn: Akademisk Forlag.
Flyvbjerg, Bent (2003/04) ”Fem missförstånd om fallstudieforskning” i *Statsvetenskaplig tidskrift,* vol. 106, nr 3, sid. 185-206.

Forssell, Anders (1999) ”Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?”, SCORE Rapportserie 1999:5, Stockholm: Stockholms Universitet.
Forssell, Anders (2002) ”Företagisering av kommuner” i Jacobsson (red).
Forssell, Anders & Anders Ivarsson Westerberg (2000) ”Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete”, SCORE Rapportserie, 2000:13, Stockholm: Stockholms Universitet.
Forssell, Anders & David Jansson (2000) *Idéer som fängslar – recept för en offentlig reformation,* Malmö: Liber.
Frohnert, Pär (1993) *Kronans skatter och bondens bröd. Den lokala förvaltningen och bönderna i Sverige 1719-1775,* Lund: Institutet för rättshistorisk forskning: Nerenius & Santérus [distributör].
Foucault, Michael (1987/2009) *Övervakning och straff. Fängelsets födelse. Fjärde upplagan,* Lund: Arkiv förlag.
Furusten, Staffan & David Lerdell (1998) ”Managementisering av förvaltningen” i Ahrne (red.).
Gonäs, Lena, Gerd Lindgren & Carina Bildt (red.) (2001) *Könssegregering i arbetslivet,* Stockholm: Arbetslivsinstitutet.
Grape, Ove, Björn Blom & Roine Johansson (red.) (2006) *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer,* Lund: Studentlitteratur.
Grönlund, Anne (2004) *Flexibilitetens gränser. Förändring och friktion i arbetsliv och familj,* Umeå: Boréa Förlag.
Gustavsson, Bengt (red.) (2003/2004) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen. Andra upplagan,* Lund: Studentlitteratur.
Hammersley, Martyn & Paul Atkinson (1995) *Ethnography. Principle in Practice. Second Edition,* London: Routledge.
Hansen, Helene (2006) *Slutrapport till Kronofogdemyndigheten i Malmö. Otillåten påverkan inom Kronofogdemyndigheten i Malmö*, Lund: Sociologiska Institutionen, Lunds universitet.
Hansen, Lars, H. & Pal Orban (red.) (2002) *Arbetslivet,* Lund: Studentlitteratur.
Harley, Bill (2001) “Team Membership and the Experience of Work in Britain: an Analysis of the WERS98 Data” i *Work, Employment & Society* Vol.15, No. 4, pp.721-742. UK, BSA Publications Ltd.
Hellberg, Inga (1995) ”Det professionella tjänstesamhället” i Svensson & Orban (red.).
Holmberg, Bo (1988) ”Offentliga tjänster – framtidsperspektiv och utvecklingsbehov” i Edvardsson & Gummesson (red) (1988).
Holmgren, Anna (red.) (2001) *Klassamhället. Befäst eller upplöst?* Seminarium 13 februari 2001 i Norrköping, Stockholm: LO.
Huzell, Henrietta (2005) *Management och motstånd. Offentlig sektor i omvandling – en fallstudie.* Karlstad: Avdelningen för arbetsvetenskap, Institutionen för ekonomi, Karlstads universitet.
Ineland, Jens (2006) “Konst, funktionshinder och frågan om legitimitet – om nya domänanspråk på handikappfältet” i Grape, Blom & Johansson (red.).
Ivarsson Westerberg, Anders (1999) ”Förändrad fogde – Reformer och förändring i statens kärna”, SCORE Rapportserie 1999:6, Stockholm: Stockholms Universitet.
Ivarsson Westerberg, Anders (2004) *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer,* Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm (EFI).
Jacobsson, Bengt (red.) (1994/2002) *Organisationsexperiment i kommuner och landsting,* Stockholm: Santérus förlag.
Jessop, Bob (2001) “Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections”, *International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie*, Vol. 11, No. 2 (2001) pp.149-173.

Johansson, Roine (1992/2007) *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete. Tredje upplagan,* Lund: Arkiv förlag.
Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen. En skolbildnings uppkomst, spridning och utveckling,* Lund: Studentlitteratur.
Johansson, Roine (2009) ”Vid den institutionella analysens gränser: Institutionell organisationsteori i Sverige” i *Nordiske Organisasjons-Studier,* No 3, pp 5-22.
Karlfeldt, Erik Axel (1901) “Fem farliga F“ i *Fridolins lustgård och Dalmålningar på rim,* Stockholm, Wahlström & Widstrand.
Karlsson, Jan Ch. & Birgitta Eriksson (2000) *Flexibla arbetsplatser och arbetsvillkor. En empirisk prövning av en retorisk figur*, Lund: Arkiv Förlag.
Kempe, Bengt (2003) ”Att arbeta i team är ett sätt att klara alla nya krav i jobbet. Men det krävs tålamod och uthållighet och innebär mycket jobb” i *RSV Info,* No.1, pp 8-11.
Kronofogden (2007) *Arbetsmiljö, ledarskap och utvecklingsarbete inom Kronofogdemyndigheten. Resultat av en utbildningssatsning av Kronofogdemyndigheten i Malmö,* Lund: Rapporter från Arbetsmiljöhögskolan, Lunds universitet 1:2007, Media-Tryck Sociologen.
Kronofogden (2008) *Årsredovisning för Kronofogdemyndigheten. Budgetåret 2007,* Solna: Kronofogden & Skatteverket.
Kunda, Gideon (1992) *Engineering Culture. Control and Commitment in a High-Tech Corporation*, Philadelphia: Temple University Press.
Latour, Bruno (1986) ”The Powers of Association” i John Law (red.).
Law, John (red.) (1986) *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?,* London: Routledge & Kegan Paul.
Liedholm, Marianne (1999) “Kvalitativ metod i olika design – en jämförelse” i Sjöberg (red.).
Lind, Jan-Inge & Per-Hugo Skärvad (1997) *Nya team i organisationernas värld*, Malmö: Liber.
Lind, Rolf & Göran Arvidsson (red.) (1991/1998) *Ledning av företag och förvaltningar. Förutsättningar. Former. Förnyelse. Andra reviderade upplagan,* Stockholm, SNS Förlag.
Lindgren, Gerd (1992/1998) *Doktorer, systrar och flickor*. *Om informell makt,* Stockholm: Carlsson Bokförlag.
Lindgren, Gerd (1999) *Klass, kön och kirurgi: relationer bland vårdpersonal i organisationsförändringarnas spår*, Malmö: Liber.
Lindgren, Gerd (2001) “Ensam i teamet? En sociologisk analys av undersköterskors och sjuksköterskors sociala arbetsmiljö i spåren av nya organisationsmodeller”, i Holmgren (red.).
Lindkvist, Lars & Lena Cederholm (2002) ”Styrförutsättningar och kontraktsmöjligheter” i Jacobsson (red).
Lindvert, Jessica (2006) *Ihålig arbetsmarknadspolitik? Organisering och legitimitet igår och idag*, Umeå: Boréa Bokförlag.
Lipsky, Michael (1980) *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
Lundquist, Lennart (1988) *Byråkratisk etik,* Lund: Studentlitteratur.
Lundquist, Lennart (1991) *Etik i offentlig förvaltning,* Lund: Studentlitteratur.
Lundquist, Lennart (1998) *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*, Lund: Studentlitteratur.
Lundqvist, Lennart J. (2001/2005) ”Privatisering – varför och varför inte” i Rothstein (red.).
Lysgaard, Sverre (1961/2001) *Arbeiderkollektivet. En studie i de underordnedes sosiologi,* 3. utgave, Oslo: Universitetsforlaget.

Löfström, Carina (2003) *Hur Posten blev företag. Om reformer och översättning av idéer,* Göteborg: Företagsekonomiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.
March, James G & Johan P. Olsen (2005) "Elaborating the "New Institutionalism"", Working Paper, No.11, March 2005, Arena, Centre for European Studies, University of Oslo.
Marchington, Mick (2000) "Teamworking and employee involvement: terminology, evaluation and context" i Procter & Mueller (red).
McHugh, Marie & Hadyn Bennett (1999) "Introducing teamworking within a bureaucratic maze", i *The Leadership & Organization Development Journal* Vol.20, no.2, pp. 81-93, MCB University Press.
Melén, Daniel (2008) *Sjukskrivningssystemet. Sjuka som blir arbetslösa och arbetslösa som blir sjukskrivna,* Lund: Department of Sociology, Lund University: Media-Tryck.
Merriam, Sharan B. (1994) *Fallstudien som forskningsmetod,* Lund: Studentlitteratur.
Meyer, John, W. & Brian Rowan (1977) "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *The American Journal of Sociology,* Vol.83, no. 2. (Sep., 1977) pp. 340-363.
Modell, Sven (2006) "Den statliga myndighetssektorn som organisatoriskt fält", i Modell & Grönlund (red.).
Modell, Sven & Anders Grönlund (red.) (2006) *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter,* Lund: Studentlitteratur.
Montin, Stig (1990) *Den kommunala multiorganisationen – om nya normer och institutioner i kommunerna under 1980-talet*, Örebro: Högskolan i Örebro.
Morgan, Gareth (1999) *Organisationsmetaforer,* Lund: Studentlitteratur.
Mulinari, Diana (1999) "Vi tar väl kvalitativ metod – det är så lätt" i Sjöberg (red.).
Nationalencyklopedin (2006) http://www.ne.se, sökord: häradsfogde, 2006-01-25.
Ohlander, Ann-Sofie (2000) *Staten var en man...? Om kvinnor och män i statens tjänst i historien,* Stockholm: Utvecklingsrådet för den statliga sektorn.
Oliver, Christine (1992) "The Antecedents of Deinstitutionalization", *Organization Studies,* Vol. 13, pp. 563-588.
Olsen, Johan P. (2005) "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy" *Journal of Public Administration Research and Theory,* Vol. 16 (2005) 1-24.
Painter, Joe (2006) "Prosaic geographies of stateness", *Political Geography*, Vol. 25 (2006) 752-774.
Peters, B. Guy (1992) "Government Reorganization: A Theoretical Analysis", *International Political Science Review* (1992), Vol.13, No 2, 199-217.
Perrow, Charles (1986/1979) *Complex Organizations. A Critical Essay. Third Edition.* New York: McGraw-Hill Inc.
Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis,* Chicago: The University of Chicago Press.
Premfors, Rune, Peter Ehn, Eva Haldén & Göran Sundström, (2003) *Demokrati & Byråkrati,* Lund: Studentlitteratur.
Procter, Stephen & Graeme Currie (2002), "How teamworking works in the Inland Revenue: meaning, operation and impact", *Personnel Rewiew*, Vol.31, No.3, pp. 304-319.
Procter, Stephen & Frank Mueller (red) (2000) *Teamworking,* Great Britain, Hampshire and London: Macmillan Press Ltd.
Procter, Stephen & Frank Mueller (2000) "Teamworking: strategy, structure, systems and culture" i Procter & Mueller (red.).
Ragneklint, Robert (2002) *"Man kan bli bättre om man vet vad bättre är!". En studie kring effektivitetsbegreppet som en samhällelig grundbult*, Lund: Institutionen för psykologi, Lunds universitet.

Ragneklint, Robert (2004) *Effektivitet, vad är det? Perspektiv på effektivitet i offentlig sektor. Exemplet sjukvården,* Lund: Akademi och Samhälle 2000 Förlag.
Regeringen (2005) Regeringens proposition 2005/06:200: *En kronofogdemyndighet i tiden,* Stockholm, Finansdepartementet.
Rienecker, Lotte (2003) *Problemformulering,* Malmö: Liber.
Riksskatteverket (2002) *Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Budgetåret 2001,* Solna: Riksskatteverket.
Riksskatteverket (2003) *Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Budgetåret 2002*, Solna: Riksskatteverket.
Riksskatteverket (2003) *Strategisk inriktning 2003 -,* Solna: Riksskatteverket.
Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*, Lund: Studentlitteratur.
Rothstein, Bo (2001/2005) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Tredje upplagan,* Stockholm: SNS Förlag.
Røvik, Kjell Arne (1998/2004) *Moderna organisationer. Trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*. Malmö: Liber.
Ryan, Gery W. & H. Russell Bernard (2003) ”Techniques to Identify Themes” i *Field Methods,* Vol. 15, No 1, February 2003, pp 85-109.
Sahlin-Andersson, Kerstin (1994/2002) ”Varför låter sig organisationer omvandlas?” i Jacobsson (red.)
Sahlin-Andersson, Kerstin (1996) “Imitating by Editing Success: The Construction of Organizational Fields” i Czarniawska & Sevón (red.)
Sahlin-Andersson, Kerstin (1998) ”Att hantera blandade principer” i Ahrne (red.)
Sahlin-Andersson, Kerstin (2000/2006) “National, International and Transnational Constructions of New Public Management” i Christensen & Lægreid (red.).
Savage, Mike (1993) “Women’s expertise, men’s authority: gendered organization and the contemporary middle class” i Savage & Witz (red.).
Savage, Mike & Anne Witz (red.) (1992) *Gender and Bureaucracy,* Oxford, Cambridge, MA: Blackwell.
Schwartzman, Helen B. (1993) *Ethnography in Organizations,* Newbury Park, California: SAGE Publications.
Scott, W. Richard (1995/2001) *Institutions and Organizations. Second Edition,* Thousand Oaks CA: Sage Publications.
Sennett, Richard (1999/2003) *När karaktären krackelerar. Människan i den nya ekonomin*, Stockholm: Atlas.
Sjöberg, Katarina (red.) (1999) *Mer än kalla fakta. Kvalitativ forskning i praktiken.* Lund: Studentlitteratur.
Skatteverket (2004) *Årsredovisning för skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Budgetåret 2003,* Solna: Skatteverket.
Skatteverket (2005) *Årsredovisning för Skatteverket och kronofogdemyndigheterna. Budgetåret 2004*, Solna, Skatteverket.
Skatteverket (2006) *Årsredovisning för Skatteverket och exekutionsväsendet. Budgetåret 2005,* Solna: Skatteverket.
Skatteverket & Kronofogden (2007) *Årsredovisning för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Budgetåret 2006,* Solna: Skatteverket.
Smith, Dorothy E. (1987) *The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology,* Boston: Northeastern University Press.
Soidre, Tiiu (2002) “Kvinnor och män i arbete – differentiering och stratifiering” i Hansen & Orban (red.).
Statskontoret (2005) *Statsförvaltningens utveckling 2000-2005. Delredovisning,* Dnr 2005/122-5, Stockholm: Statskontoret.

Statens Offentliga Utredningar (2003) *En kronofogdemyndighet i tiden. Betänkande av Utredningen om Kronofogdemyndigheternas framtid*, SOU 2003:97, Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
Statistiska Centralbyrån (2004) *2004:3 Sjukfrånvaro och ohälsa i Sverige – en belysning utifrån SCB:s statistik,* Örebro: Statistiska Centralbyrån.
Styhre, Alexander (2009) *Byråkrati – teoretiker, kritiker och försvarare,* Malmö: Liber.
Sundin, Elisabeth (1993) *Ny teknik i gamla strukturer. Ny teknik, nya produkter och förändrade yrkes- och könsgränser. En fallstudie från Lantmäteriets topografiska kartenhet,* Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
Svensson, Lennart G. & Pal Orban (red.) (1995) *Människan i tjänstesamhället*, Lund: Studentlitteratur.
Sverke, Magnus (2003/2004) ”Design, urval och analys i kvantitativa undersökningar” i Gustavsson (red.).
Taylor, Frederick, W. (1911) *The principles of scientific management,* New York, Harper & Brothers.
Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker (1996) ”The Institutionalization of Institutional Theory” i Clegg, Hardy & Nord (red.).
Thompson, Paul & David McHugh (2009) *Att arbeta i organisationer – ett kritiskt perspektiv på organisation och arbete,* Malmö: Liber.
Wahl, Anna, Charlotte Holgersson, Pia Höök & Sophie Linghag (2001) *Det ordnar sig. Teorier om kön och organisation,* Lund: Studentlitteratur.
Waskett, Carole (1996) “Multidisciplinary teamwork in primary care: the role of the counsellor”, i *Counselling Psychology Quarterly*, Vol 9, No 3, pp. 243-261.
Weber, Max (1922/1987) *Ekonomi och samhälle. Förståelsesociologins grunder. 3 [Politisk sociolog]*. Lund: Argos.
Westberg, Hanna (2001) ”Könsmärkningsprocessen” i Gonäs, Lindgren & Bildt (red.).
Westerhult, Bo (1965) *Kronofogde, häradsskrivare, länsman: den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917*, Lund: Gleerup.
Westerhult, Bo (1969) *Underdåniga påtryckningar: fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918.* Lund: Gleerup.
Widerberg, Karin (2002) *Kvalitativ forskning i praktiken*, Lund: Studentlitteratur.
Yin, Robert K. (2003) *Case Study Research. Design and Methods. Third Edition*, London: Sage Publications.

Otryckta källor

Action Learning Partners (1998) *Rapport avseende genomförd grupputveckling inom Indrivningsavdelningen vid Kronofogdemyndigheten i Malmö.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (1997) *Förslag till inre organisation av KFM Malmö.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (1999) *Arbetsmiljöpolicy för KFM i Malmö.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (1999) *Mål för arbetsmiljöarbetet.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö, Indrivningsavdelningen (1999) *Arbetsgrupp ”individuell utveckling” – en studie avseende individuell utveckling av indrivningsavdelningens personal.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Handlingsplan – Personalenkäten.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Rapport: Utvärdering av ändrat arbetssätt och inre organisation 1998.*

Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Handlingsplan med anledning av utvärderingen av organisationen.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Minnesanteckningar, Ledningsgruppen, 2000-09-14*.
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Beslut fattade i KFM:s ledningsgrupp (PO:s ord. adjung.) den 14 september 2000, avseende ny organisation.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Motiv till organisationsförslaget.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *Teamledare – profil.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2000) *UTBILDNINGSPROGRAM – teamledare och team.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2002) *Det rättsliga kvalitetsansvaret.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2002) *Teamenkät.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2002) *Kronofogdemyndighetens i Malmö kompletterande synpunkter på indrivningspolicyn med kommentar.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2002) *Överenskommelse mellan Kf/Jurist och TL, att gälla två 2002, för X-team/Krstd/Ystad/Hlm.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2003) *Statistik över anställdas befattningar, kön, ålder och anställningstid,* 2003-08-08.
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2003) *Introduktionsplan för teamledare.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2003) *Teamenkät.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2003) *"Projekt Obalans".*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2004) *Teamenkät.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2004) *Arbetsmiljöpolicy för KFM i Malmö.*
Kronofogdemyndigheten i Malmö (2005) *Verksamhetsplan, Enhet N 2005.*
Riksskatteverket (2000) *Riksskatteverkets Årsredovisning 1999.*
Riksskatteverket (1999)*Riksskatteverkets Årsredovisning 1998.*
Riksskatteverket (2000) *Handbok för exekutionsväsendet: Prioriteringsordning för bearbetning av gäldenärsstocken.*
Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten (2001) *Kommentar till Indrivningspolicy.*
Riksskatteverket (2002) *Rapport: Redovisning av utvärdering av ändrat arbetssätt och organisation i KFM Malmö – april 2002.*
Riksskatteverket, Kronofogdemyndigheten, Skattemyndigheten (2003) *Personalenkät, KFM Malmö, oktober 2003.*
Skatteverket (2004)*Klimatmätning, KFM Malmö. Oktober – november 2004.*
Skatteverket (2005) *Framtida KFM, dnr 3691-03/830.*
Skatteverket (2005) *Utredningsrapport: Teamet och Teamledaren.*

Bilaga 1

Genomförda intervjuer

nummer	datum	kön	befattning
1	2003-08-25	man	chef
2	2003-08-28	kvinna	chef
3	2003-09-11	kvinna	teamledare
4	2003-09-16	kvinna	administrativt anställd
5	2003-09-29	man	kronofogde
6	2003-10-20	man	kronoinspektör
7	2003-10-20	kvinna	kronoassistent
8	2003-10-21	kvinna	kameral
9	2003-11-13	man	kronokommissarie
10	2004-01-23	kvinna	kronoassistent
11	2004-01-23	kvinna	kronoinspektör
12	2004-02-06	kvinna	teamledare
13	2004-02-24	kvinna	kronoassistent
14	2004-02-26	kvinna	kronoassistent
15	2004-03-10	man	chef
16	2004-03-17	man	kronoinspektör
17	2004-03-24	man	kronoinspektör
18	2004-03-30	kvinna	kronoinspektör
19	2004-09-27	kvinna	teamledare
20	2005-04-18	man	chef
21	2005-04-19	man	chef
22	2005-04-20	man	chef
23	2005-04-21	kvinna	chef
24	2005-04-22	man	chef
25	2005-04-28	kvinna	chef
26	2005-04-29	man	chef
27	2005-05-03	man	chef
28	2005-05-04	kvinna	administrationen
29	2005-05-11	man	chef
30	2005-06-28	man	kronofogde
31	2005-07-08	kvinna	kronoinspektör
32	2005-08-17	man	kronoinspektör
33	2005-08-24	man	teamledare
34	2005-08-30	kvinna	kronofogde
35	2005-09-08	man	kronofogde
36	2005-09-12	kvinna	kronofogde

Bilaga 2

Intervjuguide, handläggare

Bakgrund

- utbildning
- tidigare erfarenheter
- anställningsår
- befattning & arbetsuppgifter

Historisk tillbakablick på förändringar

- när kontoret var en egen myndighet
- när myndigheterna slogs samman till Malmöhus/Kristianstad-myndigheterna
- länssammanslagningen
- införandet av grupper
- införandet av team
- skillnader/likheter mellan de olika organisationerna

Relationer

- hur ser relationerna ut till dina medarbetare
- har dessa förändrats under din tid inom myndigheten?
- samarbetet inom teamet
- samarbete utanför teamet (vem, vilka?)
- kronofogden (kontakt, hur ofta, hur var det tidigare)
- andra organisationer/myndigheter

Kronofogdarna

- vad anser du om kronofogdens ställning och befogenheter
- har denna förändrats under din tid inom KFM
- hur skiljer sig fogdarnas syn på indrivning från teamets syn på indrivning, exempel
- hur arbetar man konkret med indrivning, finns det skillnader mellan fogdar och inspektörer

Ditt team

- hur mottog dina arbetskamrater teamorganiseringen
- vilka konstigheter har uppstått (motstånd, tveksamheter)
- den senaste klimatundersökningen/varför har man lycktas så bra?

Resultat

- Ökad ärendehantering under de tre senaste åren?

- hur klarar man detta?
- Vilka strategier använder man sig av?
- Vilket förhållande har man till regelstyrning kontra flexibilitet?
- Vad prioriteras; antal avklarade mål eller att följa ”regelboken”?

Förändringsarbetet

- förberedelser
- stödet uppifrån (från ledning/enhetschefer)
- vilka svårigheter finns/har funnits
- uppföljning/utvärdering (har åtgärderna lett till det önskvärda resultatet)
- framtiden/vad kan man förbättra för att göra teamet ännu mer effektivt

Bilaga 3

Intervjuguide, enhetschef

Bakgrund

- Vilken är din bakgrund inom myndigheten?
- Vilka är dina arbetsuppgifter som enhetschef?

Kronofogdemyndighetens utveckling

- Hur ser du på de senaste årens förändringar inom myndigheten? (Jag tänker här främst på teamarbetet, men även på föregångaren ”självstyrande grupper”, samt sammanslagningen av de två myndigheterna?)
- Vilka förändringar har myndigheten själv fått vara med och påverka och vilka har man ”tvingats” till av Skatteverket (tidigare RSV)? (Hur stort har utrymmet varit för KFM Malmö att själv bestämma över sin verksamhet utan inblandning ifrån SKV?)

Organisationsförändringen, från grupper till team

- Varifrån kom initiativet till det teambaserade arbetssättet?
- Beskriv din insats i förändringsprocessen?
- Vilken var din inställning till team?
- Vem/vilka personer i ledningen har varit drivande i införandet av TBA?
- Vilka personer har haft en mer avvaktande inställning till TBA?
- Vilka svårigheter har uppkommit i förändringsarbetet?
- Vad blev inte som man hade tänkt sig?
- Vilka justeringar har gjorts under arbetets gång?

Förändrad struktur och omfördelning av makt

- Man kan tycka att det finns motsägelser inom koncernen. Å ena sidan centraliseras besluten i och med enmyndigheten, å andra sidan decentraliseras vissa beslut till teamen. Hur ska man bäst förstå utvecklingen här, som verkar gå åt två håll parallellt?
- I sammanhanget med TBA talas det om att teamen har fått större handlingsutrymme över den dagliga verksamheten, kan du nämna vilket/vilka uttryck detta tar sig i den dagliga verksamheten?
- Vilken typ av beslut fattar teamen idag, som tidigare fattades av myndighetsledningen? Är det främst frågor kring arbetets upplägg och fördelning eller även om arbetstider (semesterns förläggning, övertid, uttag av flextid osv.)
- Har kronofogdarnas/juristernas handlings- och beslutsutrymme förändrats?
- Uppfattar du det som att någon yrkeskategori har vunnit/förlorat status i samband med den senaste förändringen?

Din enhet (ha underlaget från Klimatundersökningen redo)

- I senaste klimatundersökningen kan man se att utvecklingen för de olika teamen går åt olika håll, X-stad har förbättrat sina värden medan Y-stads värden har försämrats. Vilken är din förklaring till den ojämna utvecklingen?
- P-team 1 i Z-stad har många ”röda” värden. Vad tror du att detta beror på?
- Förtroendet för närmaste chef är anmärkningsvärt bra, med undantag av Y-stad, vill du resonera kring detta?
- Vad är svagheten inom din enhet (t ex för hög belastning, underbemanning, dålig arbetsmiljön, teamarbetet fungerar inte osv.)
- Vilka team utmärker sig speciellt på ett eller annat sätt (t ex genom bra/dåligt resultat, teamarbetet fungerar utmärkt/uselt, många/få sjukskrivningar eller annat)
- Är det något särskilt jag behöver veta om enheten? (byte av teamledare, stora förändringar, konflikter osv.)

Produktion/resultat inom din enhet

- Hur har resultatet förändrats i din enhet de senaste åren (from 2001)?
- Hur förklarar du dessa förändringar?

Ledningens arbete

- Hur har organisationsförändringen (teamen) diskuterats i ledningsgruppen?
- Vilka tankar fanns i början kring uteblivna resultatet?
- Hur fungerar ledningens arbete? (präglas det t ex av konflikt eller konsensus)
- Strävar alla i ledningsgruppen efter samma mål? Vilket mål?
- Fanns det något alternativ till utvecklingen av det teambaserade arbetssättet?
- Vad görs/diskuteras idag om team i ledningsgruppen? Är frågan levande?
- Hur ser ledningen på det förbättrade resultatet (ökad produktivitet, färre sjukskrivna, högre organisationsindex)?

Enhetsledningens arbete

- Vilka personer sitter i din enhetsledning?
- Hur sker arbetet inom enhetsledningen?
- Hur ofta träffas enhetsledningen?
- Hur fungerar samarbetet mellan de olika enhetsledningarna? Finns det något särskilt forum för detta, eller diskuteras det främst i ledningsgruppen?
- Finns det något samarbete mellan de olika teamen/teamledarna?

Framtiden

- Hur ser du på myndighetens framtida utveckling?
- Vilken roll tror du att enmyndigheten spelar?
- Hur tror du att teamarbetet kommer att påverkas i enmyndigheten?
- Är det något du vill tillägga, något centralt/viktigt som jag har missat att fråga om och som du vill att jag ska veta när jag går härifrån?

Bilaga 4

Deltagande i möten

Aktivitet	Deltagare	Datum
Teammöte	teammedlemmar, p-team	2003-10-10
Information, Kristianstad	projektledare teamorg.	2003-11-11
Teamledarutvecklingsdag,	Administrativa enheten	2003-12-09
Teamledarutvecklingsdag	teamledare, enhetschefer	2004-01-22
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2004-02-04
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2004-02-18
Utvecklingsrådet, Sthlm	diverse myndigheter	2004-03-31
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2004-04-20
Skatteverket, Stockholm	anställda på personalsavd. fackliga företrädare	2004-05-27
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2004-06-15
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2005-10-05
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2004-11-26
Teamledarutvecklingsdag	hälften av teamledarna	2004-12-01
Erfarenhetsutbyte om team	representanter från KFM i Sverige	2004-12-07
Skatteverket, Malmö	personal från SKV, KFM Malmö	2004-12-09
Utvecklingsrådet, Stockholm	ett flertal myndigheter	2005-01-27
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2005-03-04
Info om ”Våra Attityder”	teamledare, enhetschefer	2005-03-17
Ledningsgruppsmöte, Malmö	ledningsgruppen	2005-04-11
Skatteverket, Sthlm	anställda på SKV, KFM Malmö	2005-05-12
Teamutvecklingsdag	teamledarna	2005-05-18
Teamledarträff	teamledarna	2005-05-31
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2005-10-04
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2006-03-10
Skatteverket, Sthlm,	anställda på SKV, KFM Malmö	2006-04-07
Möte med Arbetsgrupp	arbetsgruppen	2006-10-30
Möte med Arbetsgruppen	arbetsgruppen	2007-02-01
Möte	anställda på KFM + fd. KFM Malmö	2008-04-09

Dessutom ett tiotal träffar med chefen för personal- och utvecklingsenheten, KFM Malmö.