

Kaos i socialförsäkringsadministrationen

En studie av orsakerna till Försäkringskassans förstatligande

Anna Muzic
Jessica Ohlsson

Abstract

År 2005 förstatligades Försäkringskassan, vilket innebar att de 21 självstyrande länsförsäkringskassorna och Riksförsäkringsverket slogs samman till en myndighet. I en litteraturbaserad fallstudie undersöks orsakerna till förstatligandet och vilken betydelse det har haft för socialförsäkringsadministrationen. Detta görs genom att vi utifrån ett instrumentellt och ett kulturellt perspektiv tittar på hur Försäkringskassans verksamhet, processer, struktur och organisationskultur såg ut före respektive efter förstatligandet.

Resultaten visar att Försäkringskassan instrumentellt sett blev statlig eftersom regeringen ville öka sina möjligheter till styrning och ansvarsutkrävande av Försäkringskassan. Ytterligare orsaker var att man avsåg öka verksamhetens måluppfyllelse, resursutnyttjande, samordning, specialisering och standardisering. Kulturellt sett genomfördes förstatligandet då regeringen önskade skapa en gemensam organisationskultur för att öka värdestyrningen, rättssäkerheten, kompetensutvecklingen och tilltron till myndigheten.

Slutsatsen är att det finns en basal förklaringsfaktor till förstatligandet, vilken är regeringens önskan om ökad styrning. Därtill finns det två bakomliggande förklaringsfaktorer, vilka utgörs av regeringens krav på effektivisering och besparingar.

Nyckelord: Förstatligande, Försäkringskassan, socialförsäkringsadministration, organisationsstruktur, organisationskultur.

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
1.1	Bakgrund	2
1.1.1	De nordiska försäkringskassorna	2
1.1.2	Försäkringskassans förstatligande – en gåta	3
1.2	Syfte och problemformulering.....	3
1.3	Avgränsningar	4
1.4	Metod och material.....	5
1.4.1	Fallstudie.....	5
1.4.2	Litteraturstudier och källkritik	5
1.5	Teorimotivering.....	6
1.6	Disposition	6
2	Instrumentellt perspektiv	7
2.1	Definitioner av centrala begrepp	7
2.2	Teori	8
2.3	Socialförsäkringsadministrationens utveckling	9
2.3.1	Strukturen, verksamheten och processerna före förstatligandet.....	9
2.3.2	Strukturen, verksamheten och processerna efter förstatligandet.....	10
2.4	Analys.....	11
2.4.1	Styrning och ledningsansvar	11
2.4.2	Måluppfyllelse	13
2.4.3	Resursutnyttjande.....	13
2.4.4	IT-verksamhet.....	13
2.4.5	Samordning och standardisering	14
2.4.6	Specialisering av personal och ärenden	14
2.4.7	Tidigare forskning om polisväsendet och apoteket.....	15
3	Kulturellt perspektiv	16
3.1	Definitioner av centrala begrepp	16
3.2	Teori	17
3.3	Socialförsäkringsadministrationens utveckling	17
3.3.1	Kulturen, verksamheten och processerna före förstatligandet	17
3.3.2	Kulturen, verksamheten och processerna efter förstatligandet.....	18
3.4	Analys.....	19
3.4.1	Gemensam organisationskultur och värdestyrning	20
3.4.2	Rättssäkerhet och likformighet	20
3.4.3	Kompetensutveckling och öppenhet	21
3.4.4	Tilltro	21
3.4.5	Tidigare forskning om polisväsendet och apoteket.....	22
4	Diskussion	23
4.1	Resultatdiskussion	23
4.2	Metoddiskussion.....	24
5	Referenser	26

1 Inledning

I detta kapitel sätter vi först Försäkringskassan i en historisk och nordisk kontext. Därefter presenterar vi vårt syfte och ger en metodförklaring till studien.

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 2005 inrättades i enlighet med den socialdemokratiska regeringens beslut den nya statliga myndigheten Försäkringskassan med uppgift att ansvara för socialförsäkringens administration. Samtidigt avvecklades de 21 självständiga länsförsäkringskassorna och Riksförsäkringsverket för att slås ihop till en sammanhållen statlig myndighet. Sedan dess har socialförsäkringsadministrationen helt och hållet styrts och finansierats av staten. (SOU 2004:127 s.3, 11; Statskontoret, 2006, s.13)

Socialförsäkringsadministrationen arbetar med att ge medborgarna ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och föräldraskap och att bistå med rehabilitering och åtgärder för att underlätta återgång till arbetslivet. (SOU 1996:64, s.9)

Den svenska socialförsäkringsadministrationen började växa fram i samband med industrialiseringen under sent 1800-tal, men då i form av föreningar som folk bildade själva. Inte förrän 1931 blev föreningarna godkända av staten och fick kallas sjukkassor samt uppbära statligt stöd för sin verksamhet. (Försäkringskassan, 2006)

Dagens försäkringskassa såg ljuset för första gången 1955. Sedan dess har alla som bott eller arbetat i Sverige omfattats av socialförsäkringen - en försäkring som präglas av tanken på att skyldigheten att betala avgifter och skatter ger rättigheten att få ta del av den sociala välfärden när vi är i behov av den. (ibid)

1.1.1 De nordiska försäkringskassorna

För att sätta den svenska Försäkringskassans förstatligande i ett större sammanhang är det lämpligt att titta på den nordiska socialförsäkringsadministrationen. Är andra nordiska försäkringskassor också statligt ägda?

I Norge har Nasjonal Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) sedan 1971 varit helt statlig vad avser finansiering och organisation. Likformig och rättssäker tillämpning har varit vägledande för verksamheten i hela landet. Sveriges regering har haft den norska socialförsäkringsadministrationen som förebild under arbetet

med att förstatliga den svenska Försäkringskassan. (SOU 1996:64, s.84; NAV, 2006)

Den finska socialförsäkringsmyndigheten, KELA, är liksom Sverige var tidigare, en självständig statlig inrättning, som verkar under riksdagens tillsyn. Staten finansierar verksamheten, men det är de regionala kassorna som styr den på egen hand. (KELA, 2006)

Danmark och Island är de länder vars socialförsäkringsadministrationer inte har någon motsvarighet i Norden. I Danmark vilar ansvaret för Den Sociale Sikringsstyrelse (DSS) på kommuner och landsting. Sedan 1992 har alla beslut decentraliserats till kommunerna. Socialministeriet utfärdar föreskrifter, råd och riktlinjer för administrationen samt ansvarar för den finansiella planeringen. Finansieringen av socialförsäkringen kommer dels från kommunalskatter, dels från statsbidrag. Den centrala nivåns uppgift är begränsad till att sköta nationell bevakning av socialförsäkringen samt fastställa lagar och finansiella ramar för verksamheten. (SOU 1996:64, s.89; DSS, 2006) Den isländska socialförsäkringsadministrationen (Tryggingastofnun ríkisins) styrs och finansieras på samma sätt som den danska.

1.1.2 Försäkringskassans förstatligande – en gåta

Av flera anledningar är Försäkringskassans förstatligande något utav en gåta. För det första går förstatligandet emot privatiseringstrenden som funnits inom svensk förvaltning i snart 30 år. För det andra är det besynnerligt att denna myndighet som i mer än ett halvt sekel har finansierats av staten inte har varit förstatligad. Det är ovanligt att en myndighet under så lång tid befinner sig mellan det offentliga och privata samt har en självständig ställning utav hävd. (Christensen, 2005, s.163; Esaiasson, 2005, s.29-32; Jacobsen, 2005, s.72) För det tredje kan det ifrågasättas varför den svenska Försäkringskassan förstatligades trots att majoriteten av de nordiska länderna inte har statligt ägda försäkringskassor. Varför förstatligades egentligen den svenska Försäkringskassan och vad har det för betydelse?

1.2 Syfte och problemformulering

Syftet med denna uppsats är att med en ideografisk ambition undersöka orsakerna till förstatligandet av Försäkringskassan.

Vår förförståelse är att Försäkringskassan har förstatligats på grund av brister i myndighetens ekonomi och effektivitet. Vi tror att maktcentraliseringen får betydelse i form av hårdare styrning och ökad effektivisering av Försäkringskassan.

Med hjälp av två allmänt vedertagna organisationsteorier, vilka utgörs av det instrumentella och kulturella perspektivet, söker vi svar på vår frågeställning. Vi utgår från en huvudfråga, vilken följs av tre följdfrågor:

Varför förstatligades Försäkringskassan?

- Hur såg Försäkringskassans verksamhet, struktur, organisationskultur och processer ut före respektive efter förstatligandet?
- Vad har förstatligandet haft för betydelse i form av förändringar inom verksamheten, strukturen, organisationskulturen och processerna?
- Vilka orsaker anger det instrumentella och det kulturella perspektivet till förstatligandet av Försäkringskassan?

1.3 Avgränsningar

Tidsmässigt begränsar vi undersökningen genom att studera Försäkringskassans organisation mellan 1993 och 2006. Vi väljer 1993 för att det var året då samarbetet mellan Riksförsäkringsverket och Försäkringskassan havererade och krisen inom socialförsäkringsadministrationen blev tydlig för regeringen. År 2006 väljs för att den nya Försäkringskassan bildades 2005 och nu genomgår effekterna av förstatligandet. Orsaken till att vi valde 1993 och inte 1996, vilket var året då regeringen påbörjade utredningen av socialförsäkringsadministrationens organisation, är att utredningen från 1996 behandlar verksamheten från och med år 1993. (SOU, 1996:64, s.3, 66)

Då vi önskar göra en statsvetenskaplig studie undersöker vi Försäkringskassans organisation och således inte exempelvis personal och ekonomi, vilka tillhör andra ämnesområden.

Vi begränsar oss till just Försäkringskassan för att vi vill titta närmare på en svensk myndighet som nyligen har förstatligats och som är försummad i forskningssammanhang. Detta gör vi för att vi önskar finna det specifika i just detta fall och för att vi inte har tillräckligt med tid att fördjupa oss i andra fall. (Esaiasson, 2005, s.30)

Forskningsvärdet i just den svenska Försäkringskassan är högt eftersom organisationen för en kort tid sedan förstatligades och just nu genomgår effekterna av denna omorganisering.

1.4 Metod och material

1.4.1 Fallstudie

”Kaos i socialförsäkringsadministrationen” är en traditionell och teorikonsumerande fallstudie av explanativ art (Esaiasson et al., 2005, s.35ff., 174). Valet av fallstudien som strategi känns naturligt eftersom vi i första hand är intresserade av att gå på djupet och förstå orsakerna till Försäkringskassans förstatligande. Försäkringskassan är särskilt lämplig för en sådan studie på grund av dess särpräglade organisationskultur och tidigare originella struktur.

Vad gäller möjligheten att generalisera våra resultat är vi medvetna om fallstudiens begränsningar. För att göra studien mer generaliserbar drar vi dock paralleller till två andra svenska organisationers förstatligande; polisväsendets och apotekets. Dessa organisationer har vi valt eftersom de förstatligades under samma ”organisationsteoretiska era” som Försäkringskassan. Detta begrepp syftar på den tid som inbegriper organisationsteori och forskning om mål- och resultatstyrning, effektivitet och specialisering, dvs. tiden efter 1960-talet. Vi anser alltså det inte vara relevant att jämföra Försäkringskassan med myndigheter såsom Arbetsmarknadsverket och Socialstyrelsen, vilka förstatligades på 40-talet och 50-talet då forskningen främst rörde sig om taktiker för hur man skulle återhämta sig från andra världskriget. (SOU 1947:24)

Det kan finnas dem som har invändningar mot att vi jämför ett ämbetsverk med ett affärsverk som Apoteket. Jämförelsen är dock fruktbar eftersom båda fallen handlar om förstatligande i samma tidsskede och i samma land.

Då vi bara studerar ett fall blir den externa validiteten lidande. Hade vi haft längre tid på oss att skriva uppsatsen hade vi tillämpat komparativ metod i en studie som innefattade Försäkringskassan och de ovan nämnda organisationerna eftersom denna metod ger mer generaliserbara resultat. Det är dock viktigt att understryka att den komparativa studien hade riskerat att inte gå på djupet i de olika fallen och att inte nå specifika resultat, vilket hade motverkat vårt syfte.

Orsaken till att vi inte gör intervjuer är att vi är intresserade av att söka svar på vår frågeställning på regeringsnivå och i Försäkringskassans ledning, vilket för oss inte är ett genomförbart projekt.

1.4.2 Litteraturstudier och källkritik

Den största delen av vår litteratur består av riksdagstryck, så som Statens offentliga utredningar (SOU), propositioner (Prop.), betänkanden och protokoll. Vi har främst använt oss av förstahandskällor som ligger nära i tid och rum eftersom de ger högst reliabilitet.

Protokoll och betänkanden har vi endast använt i analysen för att nyansera våra resultat så att inte enbart regeringens förklaringar till varför

Försäkringskassan har förstatligats framförs. Då dessa källor varken är objektiva eller otendensiösa har de hanterats med största försiktighet.

Trots att Statskontoret står under regeringens styre, ser vi inga direkta problem med att använda organets rapport, eftersom denna kritiskt granskar Försäkringskassans förstatligande samt konkurrerar om sina uppdrag med andra utförare. (Statskontorets årsredovisning från 2003 i Christensen, 2005, s.31)

Övriga källor utgörs av vetenskapliga artiklar och organisationsteoretisk litteratur. Ledaren från DN uppfyller inte kraven på objektivitet, och används enbart för att styrka Försäkringskassaförbundets uttalande.

1.5 Teorimotivering

Inspirerade av Tom Christensen använder vi oss av två vedertagna organisationsteorier; det instrumentella och det kulturella perspektivet, vilka vi i resultatdiskussionen bryter mot varandra. Det förstnämnda perspektivet går i organisationsteoretisk litteratur även under namnet ”det strukturella perspektivet”. Dessa två teorier tillämpar vi för att de visar på hög användbarhet i vår analys och ger oss utförliga och rimliga svar på vår frågeställning.

Anledningen till att vi väljer det instrumentella perspektivet är att det främst anger struktur som förklaringsfaktor till organisationsförändring och är instrumentellt. Det kulturella perspektivet används eftersom det är det instrumentella perspektivets raka motsats; det utpekar organisationskultur som förklaringsfaktor och är institutionellt.

Trots att Christensen har tre teorier har vi valt att inte tillämpa hans mytperspektiv då det är institutionellt och således har ett antal gemensamma nämnare med kulturperspektivet. Kulturperspektivet ter sig för vår frågeställning dessutom mer gångbart än mytperspektivet då Försäkringskassans förstatligande beror mer på myndighetens organisationskultur än på dess anamning av recept från omgivningen, vilket ni kommer att få se i avsnitt 2.4.

1.6 Disposition

Uppsatsen är indelad i fem kapitel. I det första kapitlet beskriver vi kortfattat Försäkringskassans historia och sätter myndigheten i en nordisk kontext. Därefter redovisar vi syfte, problemformulering och avgränsningar. På tur står sedan en redogörelse för vår metod och vårt material. En teorimotivering avslutar kapitlet. Kapitel två och tre är uppbyggda på samma sätt, men utgår ifrån vars ett perspektiv. I varje kapitel ingår begreppsdefinitioner, en teoriförklaring, en beskrivning av Försäkringskassans utveckling samt en analys. I det fjärde kapitlet för vi en diskussion om våra resultat och perspektiv, och presenterar avslutningsvis våra slutsatser.

2 Instrumentellt perspektiv

Detta kapitel rymmer allting som har med den instrumentella ansatsen i samband med vår frågeställning att göra; allt ifrån begreppsdefinitioner och teori till empiri och analys.

2.1 Definitioner av centrala begrepp

För att uppfylla kravet på hög begreppsvaliditet, ämnar vi definiera centrala begrepp och på detta sätt även redovisa våra empiriska indikatorer. Relationerna mellan dessa begrepp är att de alla beskriver Försäkringskassan eller är tänkbara orsaker till varför Försäkringskassan förstatligades. (Esaiasson, 2005, s.46) Begreppen är som följer:

- **Effektivitet:** i vilken utsträckning de anställda utnyttjar resurserna i arbetet och i vilken utsträckning de klarar att förverkliga målen för arbetet. (Jacobsen & Thorsvik, 2002, s.28)
- **Förstatligande:** överförande i statlig ägo. (Nationalencyklopedin)
- **Samordning:** olika arbetsenheters insatser som kopplas samman. (Bolman & Deal, 2005, s.75, 85)
- **Specialisering:** ett mönster av välutvecklade yrkesroller och renodling av den funktion som varje nivå i en organisation har. (Bolman & Deal, 2005, s.75, 85)
- **Styrning:** sker genom organisationsstrukturens utformning och förhållandet till omgivningarna samt genom målrationella handlingar inom dessa ramar. (Christensen, 2005, s.33)
- **Substantiella värderingar:** värderingar om att mål ska nås inom en viss tid. Värderingarna handlar även om att ärenden ska behandlas inom en bestämd tidsperiod och om att ärendebehandlingstiden ska förkortas. (Christensen, 2005, s.120)
- **Ärendekoncentration:** handläggning av ett visst ärendeslag som samlas på en eller ett fåtal platser i landet. (SOU 2003:106, s.45f)

2.2 Teori

Som ni kommer att se i detta avsnitt, består det instrumentella perspektivet av många komponenter. För att hålla oss till vår frågeställning, redogör vi enbart för dem som vi tar fasta på i vår analys.

Inom det instrumentella perspektivet skiljer man mellan två varianter; en hierarkisk variant där ledningens kontroll och rationella kalkylering står centralt, och en förhandlingsvariant som öppnar för förhandlingar mellan organisationer (Christensen, 2005, s.13).

Organisationer uppfattas som redskap som står till ledningens förfogande i vägen till måluppfyllelse. Detta kommer till uttryck genom att organisationsmedlemmar handlar målrationellt och i enlighet med konsekvenslogik för att nå önskade resultat. Mål- och resultatstyrning har således en självklar plats i den instrumentella ansatsen. (ibid. s.32)

Det finns två organisationsformer; en formell organisationsstruktur och en byråkratisk organisationsstruktur. De anställda inom en formell organisationsstruktur har formella roller eller positioner, vilka samordnas och specialiseras av ledningen. Specialiseringen möjliggör högre kunskaps- och prestationsnivå för de anställda och samordningen är avgörande för effektiviteten. Den byråkratiska organisationsstrukturen innefattar hierarki, arbetsfördelning och rutiner. (Bastöe & Dahl, 1996, s.22f)

Instrumentellt sett är en organisation ett öppet system som är beroende av sina omgivningar eftersom sistnämnda kan begränsa vilka handlingsalternativ som är tillgängliga för organisationen samt bidra med kunskap om mål-medelsamband. Därtill har ledningen en hög grad av politisk och social kontroll över medlemmarna då styrning sker genom utformning av organisationsstruktur och genom förhållandet till omgivningarna. Följaktligen både styr och begränsar organisationsstrukturen medlemmarnas beteenden. (ibid, s.32f, 43f)

Organisationsförändring grundar sig på problem som finns inom organisationens struktur eller mellan den och dess omgivningar. Problemen kan lösas genom upprättande av nya mål i samband omstrukturering. (Bolman, 2005, s.75; Jacobsen, 2005, s.20)

2.3 Socialförsäkringsadministrationens utveckling

I detta avsnitt skildrar vi hur Försäkringskassan såg ut före respektive efter förstatligandet, samt vilken betydelse förstatligandet har haft för verksamheten och organisationsstrukturen.

2.3.1 Strukturen, verksamheten och processerna före förstatligandet

Mellan 1993 och 2005 fanns det 21 statligt finansierade länsförsäkringskassor i Sverige med sammanlagt 16900 anställda. De olika försäkringskassorna var självständiga och hade rätt att utforma sin verksamhet efter egna idéer och lokala behov. Detta gjorde styrningen svår och ansvarsfördelningen mellan regering och riksdag oklar. (Eriksson & Larsson, 2002, s.9ff; SOU 1996:64, s.29, 44)

Försäkringskassan var före förstatligandet organiserad efter byråkratiska och hierarkiska principer så som regelstyrning och specialisering. Man saknade dock en likformig, rättssäker och effektiv tillämpning av socialförsäkringsreglerna. (SOU 1996:64, s.10)

Den centrala nivån utgjordes av Riksförsäkringsverket, som ansvarade för centralledningen och tillsynen av försäkringskassornas verksamhet, samt för likformigheten och IT-verksamheten. Riksförsäkringsverket utförde dessutom utredningar och analyser åt regering och riksdag. Samverkan mellan verket och Försäkringskassan fungerade dåligt på grund av två anledningar. För det första gav RFV otydliga instruktioner, vilket gjorde det svårt för Försäkringskassan att nå regeringens mål. (Eriksson & Larsson, 2002, s.41) För det andra misslyckades RFV med att granska alla kassor och att i samråd med dessa förbättra bristerna i den nationella verksamheten i enlighet med varje kassas uppfattningar och behov. (SOU 1996:64, s.41f, 63) Både Riksförsäkringsverkets och statsmakternas styrning av socialförsäkringsadministrationen var således i regel komplicerad och detaljerad (Eriksson & Larsson, 2002, s.9ff.). Riksförsäkringsverket klarade inte heller att utveckla IT-verksamheten på det effektiva sätt regeringen önskade.

I den tidigare organisationen hade varje självständig försäkringskassa en egen internrevision och en egen styrelse. Internrevisionerna utövade tillsyn, medan styrelsernas uppgift var att se till att verksamheten bedrevs författningsenligt, effektivt och i överrensstämmelse med dess syfte. Därjämte fanns det socialförsäkringsnämnder som avgjorde frågor om rätt till förtidspension, vårdbidrag och handikappersättning. Ledamöterna i socialförsäkringsnämnderna utsågs av försäkringskassornas styrelser. (SOU 1996:64, s.46)

Försäkringskassaförbundet var försäkringskassornas gemensamma intresse- och arbetsgivarorganisation som hade till uppgift att hävda kassornas självständiga ställning (Eriksson & Larsson, 2002, s.47). År 2003 när regeringen på grund av Riksförsäkringsverkets återkommande negativa rapporter om Försäkringskassans verksamhet, lade fram propositionen om förstatligandet,

rapporterade Försäkringskassaförbundet att de tillsammans med landets 21 försäkringskassor motsatte sig förslaget. (Sociala nätet, 2003)

Den dåvarande Försäkringskassans höga grad av decentralisering bidrog till att skapa flexibilitet i verksamheten. Man kunde snabbt anpassa sig till förändringar i lokala förutsättningar eftersom många beslut fattades på kassanivå. Detta gav också fördelar i form av stark lokal förankring och lokalt engagemang som gav verksamheten ökad legitimitet och handlingskraft (Eriksson & Larsson, 2002, s.93f.).

2.3.2 Strukturen, verksamheten och processerna efter förstatligandet

Socialförsäkringsadministrationen består idag av en styrelse, en internrevision, 21 länsorganisationer, ett huvudkontor och 180 socialförsäkringsnämnder. År 2005 inrättades även ett antal förtroendemannaorgan på länsnivå, benämnda försäkringsdelegationer, vilka utövade tillsyn och stärkte medborgarnas insyn i verksamheten. Dessa lades dock ned i november 2006 eftersom den borgerliga regeringen ansåg att delegationerna gjorde ansvarsförhållandena inom Försäkringskassan otydliga och att det var olämpligt att en myndighet utövade tillsyn över sin egen verksamhet. (Socialdepartementet, 2006; Statskontoret, 2006, s.31, 60)

Försäkringskassan leds sedan 2005 av en styrelse med fullt ansvar, vilken utses av regeringen. Styrelsens uppgift är att se till verksamhetens bästa utifrån de mål och ramar som riksdag och regering beslutar. Internrevisionen är styrelsens redskap för att granska verksamhetens effektivitet, styrning och kontroll (Statskontoret, 2006, s.20, 33f.).

I de 21 länsorganisationerna finns det stora variationer i hur verksamheten är organiserad. Två grundmodeller råder; en processmodell som utgår från ärendeprocesser och delar upp organisationen i olika enheter utifrån processer eller ärenden, samt en geografisk modell där organisationen delas upp i olika enheter utifrån styrenivåer eller geografi. Modellerna finns i olika variationer i länsorganisationerna. Länsorganisationerna är därtill väldigt olika vad gäller storlek och resultat, men deras resultat följs numera upp oftare än tidigare. (Christensen, 2005, s.37f; Statskontoret, 2006, s.36f., 49)

I arbetet med att skapa den nya Försäkringskassan har riksdagen och regeringen beslutat att förtroendevalda även i fortsättningen ska ha en viktig roll i myndigheten. De förtroendevalda ses nämligen som ett viktigt komplement till tjänstemännens kompetens och är viktiga att ha med för att medborgarnas insyn och inflytande i välfärdssystemet ska tryggas. Förtroendevalda finns i socialförsäkringsnämnderna och väljs efter förslag från de politiska partierna, fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna. (Försäkringskassan, 2006).

I samband med skapandet av den sammanhållna myndigheten lades fokus på kostnadseffektivitet. Därför rationaliserades ettusen anställda bort, vilket har lett till att Försäkringskassan numera har 15900 anställda. (ibid.)

Socialförsäkringsadministrationen styrs hårdare idag än vad som tidigare var möjligt. Regeringens mål- och resultatstyrning har stärkts och underlättats genom att färre mål sätts upp och budskapen är samstämda. (Statskontoret, 2006, s.21)

Därtill har de formella hindren för att genomföra ärendekonzentration, som tidigare krävde samstämmighet mellan inblandade parter, tagits bort. I dag kan huvudkontoret besluta om att koncentrera ärenden till de orter som anses lämpliga för ändamålet. Hittills är det dock få ärenden som har koncentrerats mer än tillfälligt. (ibid., s.95)

Förstatligandet har också haft betydelse för verksamheten genom att man numera lägger stor vikt vid gemensam verksamhetsutveckling, vilken innefattar ökad IT-styrning, samordning och standardisering.

2.4 Analys

I detta avsnitt analyseras orsakerna till förstatligandet av Försäkringskassan fram. Vi fokuserar på det instrumentella perspektivets hierarkiska variant och bortser från förhandlingsvarianten. Detta gör vi eftersom vi enbart har hittat uppgifter som visar att regeringen och riksdagen utan Försäkringskassans bifallande har beslutat om förstatligandet och eftersom vi inte har funnit någon information som talar för att beslutet ska ha föregåtts av en förhandling mellan regeringen och Försäkringskassan.

Vi önskar göra er uppmärksamma på att de orsaker vi finner går in i varandra och växelverkar, men att vi för att underlätta för er läsare försöker behandla dem var för sig i så stor utsträckning som möjligt.

2.4.1 Styrning och ledningsansvar

Liksom ni har kunnat läsa i avsnitt 2.3.1 motsatte Försäkringskassaförbundet och landets 21 försäkringskassor sig regeringens proposition om förstatligandet av socialförsäkringsadministrationen. De menade att regeringens syfte med propositionen var att placera beslutsfattningen längre ifrån de personer den berörde och försvaga inflytandet av förtroendevalda politiker i ledningen av verksamheten. Därtill påtalade Försäkringskassan att regeringen genom förstatligandet ämnade ta ifrån kassorna de befogenheter och det ansvar de hade. (Gustafsson, 2004; Nordenson, 2003) Regeringen kontrade med att det ur juridisk synpunkt inte fanns något som talade för bibehållandet av försäkringskassornas fristående ställning då verksamheten var helt reglerad i lag och kassorna inte var privaträttsliga subjekt. Administrationen av socialförsäkringen som hade stor nationell betydelse och var helt statligt reglerad och finansierad, skulle inte undandras regeringens styrning. (2003/04:SFU13)

Regeringen ville till varje pris utöka styrningen och ansvarsutkrävningen av socialförsäkringsadministrationen. Det var just Försäkringskassans självständiga ställning som gjorde styrningen, ansvarsfördelningen och ansvarsutkrävningen

mellan riksdag, regering och Riksförsäkringsverket svår och oklar. Riksdagen kunde inte ställa regeringen till svars för kassornas resultat eftersom regeringens handlingsutrymme var begränsat av RFV. Förstatligandet, som innefattade en eliminering av kassornas självständiga ställning och RFV innebar således att regeringen tog kontroll över hela socialförsäkringsadministrationen och att det slogs fast att regeringen skulle styra Försäkringskassan och ansvara inför riksdagen. (Statskontoret, 2006, s.9f.)

Ytterligare en grund till att det skapades en gemensam myndighet var att regeringen ville förbättra resultatstyrningen och få till stånd tätare resultatdialoger och benchmarking mellan länen. (Statskontoret, 2006, s.9)

Regeringens beslut om att förstatliga Försäkringskassan grundade sig troligen på teorin som säger att en centraliserad beslutsbefogenhet gör att man kan ge klara styrsignaler och säkra sig om en enhetlig praktik samt få förutsägbarhet i organisationens verksamhet (Jacobsen & Thorsvik, 2002, s.104). Enligt Jacobsen (2005, s.143) är centralisering en förutsättning för att man ska kunna genomföra omvälvande förändringar så som dem inom socialförsäkringsadministrationen. Utan en stark ledning som regeringen kan förändringsprocessen lätt utveckla sig till en politisk process med oändliga förhandlingar, kompromisser och knapp reell förändring.

Den oklara ansvarsfördelningen och de begränsade möjligheterna till styrning, framtingade enligt regeringen ett förstatligande eftersom dessa faktorer påverkade målet om en halvering av sjukskrivningstalen fram till 2008 negativt. Den stora andelen av samhällsekonomin som Försäkringskassan handhavde i samband med bland annat sjukskrivningarna krävde att staten skaffade sig ökad kontroll över den. (2003/04:SFU13, Prop. 2003/04:69) Om försäkringskassorna upphörde som självständiga rättssubjekt skulle regeringen dessutom fritt kunna disponera de tillgångar som försäkringskassorna förfogade över, vilka var bundna i bland annat Försäkringskassans fastigheter. (SOU 2003:106, s.183)

I enlighet med det instrumentella perspektivet kan det hävdas att regeringen med hjälp av konsekvenslogik gjorde Försäkringskassan statlig för att kunna kontrollera den genom organisationsstrukturens utformning, målrationella handlingar och politik. Genom förstatligandet fick regeringen möjlighet att förstärka sin egen position och att öka möjligheterna för implementering. Denna utsaga stämmer väl överens med Jeffrey Pfeffer's teori om att ett förslag om omorganisering alltid kommer från dem som förväntar sig få ett ökat inflytande och kontroll i organisationen efteråt. (Christensen, 2005, s.32f., 48, 126, 166)

Enligt Jacobsen kan förstatligandet också ha sin grund i det asymmetriska beroendeförhållandet mellan regeringen och Försäkringskassan. Regeringen utnyttjade troligtvis den makt den gavs av socialförsäkringsmyndigheten för att pressa sistnämnda eller för att göra saker som gav regeringen fördelar. Försäkringskassan var nämligen helt beroende av regeringen eftersom den senare tillhandahöll myndigheten resurser. Konflikt kunde i egentlig mening inte uppstå eftersom makten inte var jämnt fördelad mellan parterna (Jacobsen & Thorsvik, 2002, s.246, 265f.).

2.4.2 Måluppfyllelse

Då Försäkringskassan före den nya myndighetens inrättande inte nådde regeringens mål var regeringen tvungen att finna en lösning på problemet samt ett nytt mål; förstatligandet. (Christensen, 2005, s.106f., 162) Numera är det lättare för Försäkringskassan att skapa mål som korresponderar med regeringens mål samt att gemensamt arbeta för att uppnå dessa inom myndigheten. (Statskontoret, 2006, s.57) För att mål ska uppnås krävs dessutom införande av specialiserad och samordnad aktivitet, vilket förklaras närmare i avsnitten 2.4.4 samt 2.4.5. (Greve, 1997, s.44).

Även den i regeringen ökade betydelsen av substantiella värderingar har medverkat till Försäkringskassans förstatligande. Det har blivit allt viktigare att mål nås inom en viss tid och att ärendehanteringstiden förkortas. (Christensen, 2005, s.120) Det faktum att Norges försäkringskassa (NAV), som är statligt ägd, lyckas väl med sin måluppfyllelse, har verkat som ett incitament för den svenska regeringen i arbetet med förstatligandet. (Prop. 2003/04:69)

2.4.3 Resursutnyttjande

Då mål- och resultatstyrning influerar arbetet på regerings- och riksdagsnivå har kraven på ökad produktion samt besluts- och kostnadseffektivitet höjts (Riksdagens protokoll 2004/05:18). Likaså har kraven på förbättrad resursfördelning och resursutnyttjande. Försäkringskassan har exempelvis gjort ett åtagande att minska kostnaderna med en miljard kronor och att frigöra 20 procent av administrationens resurser genom rationaliseringar och effektiviseringar fram till 2007. (SOU 2004:127, s.43; Statskontoret, 2006, s.54). Enligt SACO (2003) och Jusek (2005) har regeringens önskan om att effektivitetskraven ska uppfyllas av alla kassor, bidragit till Försäkringskassans förstatligande. Jacobsen (2005, s.62) påstår att det även är dagens ekonomiska situation som har tvingat socialförsäkringsadministrationen till effektivisering.

2.4.4 IT-verksamhet

Förstatligandet ansågs också vara nödvändigt för att man var tvungen att effektivisera och samordna IT-verksamheten för att möta den osäkerhet som den tekniska världen påtvingade Försäkringskassan. (Jacobsen & Thorsvik, 2002, s.254; Riksdagens protokoll 2003/04:109) Målet med IT-verksamheten var att utveckla nya kommunikationsnätverk, förstärka kontrollen av personal och administration, öka samordningen av stora mängder information samt automatisera rutinuppgifter. (Jacobsen & Thorsvik, 2002, s.118ff) Riksförsäkringsverket som ansvarade för IT-verksamheten före 2005 tillgodosåg inte regeringens mål med IT-användningen och IT-utvecklingen inom Försäkringskassan och därför slogs de båda myndigheterna ihop. Den snabba

utvecklingen inom informationsteknologin var således en stark drivkraft bakom förstatligandet (SOU 2004:127, s.51f.f; Jacobsen, 2005, s.63)

2.4.5 Samordning och standardisering

Försäkringskassan blev statlig med anledning av regeringens krav på ökad samordning (Statskontoret, 2006, s.17). Samordningen skulle innefatta standardisering av arbetsmetoder, resultatkrav och kvalifikationer. Orsaken till att standardiseringen var så viktig beror enligt Mintzberg på att dessa mekanismer utgör det lim som håller organisationen samman och leder till effektivitet genom att enheter integrerar sina insatser. (Bastöe & Dahl, 1996, s.27) Ökad samordning skulle också skapas för att ärenden som hade för lång handläggningstid skulle kunna flyttas mellan olika län. På så sätt skulle förseningar i verksamheten undvikas, vilket inte var möjligt före förstatligandet. (Statskontoret, 2006, s.96) Enmyndighetsmodellen gjorde följaktligen att administrativa rutiner kunde samordnas över hela landet. (SOU 2003:106, s.161)

I riksdagen verkade Folkpartiet och Centern under ärendets propositionsår för att få igenom regeringens förslag om förstatligande eftersom de ansåg att det var dags för regeringen att ta ett krafttag om alla kassor och se till att de i samma utsträckning motverkade fusk och missbruk av sociala förmåner, vilket gjordes bäst ifrån central nivå. (Prop. i 2003/04:SFU13)

2.4.6 Specialisering av personal och ärenden

Regeringen förstatligade socialförsäkringsadministrationen för att få till stånd ökad specialisering och därigenom skapa ett mönster av välutvecklade yrkesroller. Regeringen ville alltså renodla vilken funktion varje nivå i organisationen skulle ha. Detta kan ha berott på att ju mer komplex en rollstruktur är (där många olika individer sysslar med flera olika saker), desto svårare är det att bibehålla en fokuserad och sammanhållen verksamhet. (Bolman & Deal, 2005, s.75, 85, 103)

Avslutningsvis, förstatligades Försäkringskassan för att centrala funktioner för hela organisationen, t.ex. support- eller expertverksamhet, skulle kunna läggas i olika delar av landet. Detta skulle innebära att handläggningen av ett visst ärendeslag kunde samlas på en eller ett fåtal platser. Fördelarna med sådan ärendekoncentration var att de anställdas kompetens skulle höjas då de ägnade hela sin tid åt ett ärendeslag som de tidigare kom i kontakt med mer sällan. Kvaliteten på besluten skulle dessutom höjas när det fanns möjlighet att diskutera svåra ärenden med insatta kollegor. (SOU 2003:106, s.45f)

Specialiseringen av personalen skulle även bidra till rekryteringen av akademiker och experter, vilket i sin tur skulle höja kompetensen och effektiviteten inom verksamheten. (Statskontoret, 2006, s.93).

2.4.7 Tidigare forskning om polisväsendet och apoteket

För att vår forskning ska bli mer generaliserbar och kumulativ jämför vi översiktligt vårt forskningsobjekt med tidigare forskning om polisväsendet och apoteket. Dessa organisationer förstatligades under samma organisationsteoretiska era som Försäkringskassan och visar på orsaker som liknar Försäkringskassans vad gäller förstatligandet. Vi är medvetna om att Apoteket till skillnad från Försäkringskassan driver affärsverksamhet, men en jämförelse mellan dessa organisationer är ändå fruktbar då det rör sig om samma tidsskede och samma geografiska plats.

Liksom socialförsäkringsadministrationen, bestod polisväsendet före dess förstatligande 1965 av många lokala enheter som inte hängde samman. Detta försvårade regeringens styrning av polisen och gjorde ansvarsförhållandena oklara.

Förstatligandet av polisväsendet innebar precis som i Försäkringskassans fall att regeringen standardiserade arbetsrutiner, procedurer och datorisering i polisdistrikten. Åtgärderna vidtogs för att det skulle skapas en enhetlig organisation med fungerande kommunikation mellan distrikten samt för att ansvarsförhållanden inom organisationen skulle tydliggöras. Detta tyder som i Försäkringskassans fall på ett tydligt mål-medeltänkande hos regeringen, som syftade till att skapa samordning, kommunikation och arbetsfördelning.

I förstatligandet av polisväsendet lades även en ökad vikt på effektivitet, planering och ekonomi, vilket vi känner igen från socialförsäkringsadministrationens förstatligande. (Christensen, 2005, s.168f.)

Den största skillnaden mellan polisens och Försäkringskassans förstatligande var samordningsbehovet. Polisen hade ett stort behov av att samordna arbetet mellan olika län eftersom brottsligheten blev allt mer mobil mellan dessa. För att öka personalrörligheten gjorde man därför polisväsendet statligt. (Westerberg-Ivarsson, 1999, s.18). Samordning mellan olika län var inte lika viktigt för Försäkringskassan. Den enda jämförbara punkten är kassornas ökande behov av att kunna skicka ärenden mellan olika län, vilket förstatligandet möjliggjorde.

Apoteket, som är vårt andra jämförelseobjekt, förstatligades 1971. Före detta år fanns det flera fristående apotek i landet, vilka tillverkade sina egna mediciner och konkurrerade med inhemsk och utländsk läkemedelsindustri.

Apoteken förstatligades av två skäl. För det första ville regeringen sköta planeringen av apotekens placering eftersom det fanns alldeles för få apotek i Sverige för att täcka befolkningens behov. För det andra var apoteken de enda som uppfyllde regeringens krav på läkemedelsinformation. Genom ett förstatligande ville regeringen således förstärka apotekens konkurrenskraft och till slut ge dem monopol. Precis som regeringen avsåg blev apoteken som en sammanhållen statlig organisation mer effektiva i sin läkemedelsdistribution och deras samordning ökade mellan de olika apotekens läkemedelstillverkning och läkemedelsinformation. Även målformuleringen blev tydligare med hjälp av förstatligandet. (Lilja, 1987, s.424ff.)

Likheter mellan apoteket och Försäkringskassan ligger följaktligen i regeringens krav på ökad samordning, effektivitet och målformulering.

3 Kulturellt perspektiv

Kapitel 3 består av fyra kulturella avsnitt bestående av begreppsdefinitioner, teori, empiri och analys.

3.1 Definitioner av centrala begrepp

I det kulturella perspektivet¹ används en del centrala begrepp. För att visa på en konsekvent användning av dessa önskar vi förklara varje begrepps innebörd.

- **Informell kultur:** ett mönster av personlig kontakt, samverkan och gruppbildning som påverkar de anställdas attityder, förståelse och beteenden. I den informella kulturen finns alla antaganden, normer och värderingar som ligger till grund för en organisationskultur. (Jacobsen, 2005, s.59, 121)
- **Norm:** anger vad som är ett lämpligt beteende för personer i olika sammanhang och situationer. Anthony Giddens anser att normer är bestämda principer eller regler som människor förväntas följa. (Jacobsen, 2002, s.161)
- **Rättssäkerhet/likformighet:** råder när likartade bedömningar görs i ärenden med likartade förutsättningar med hänsyn till specifika förhållanden som kan beaktas inom lagstiftningens ramar. Detta innebär att alla oberoende kön, etnicitet och geografisk position behandlas på samma sätt vid samma typ av ärende. Förenklat uttryckt betyder det att lika fall behandlas lika genom enhetlig regeltillämpning. (Statskontoret, 2006, s.69)
- **Värdering:** ett abstrakt ideal som innebär att man gör medvetna val och bestämmer sig för att en viss sak är bra eller dålig. (Jacobsen, 2002, s.160)

¹ Det kulturella perspektivet är ett högst användbart perspektiv vad gäller att svara på vår frågeställning, men det bör påpekas att det finns betydligt färre källor att tillgå som ser Försäkringskassan utifrån ett kulturellt perspektiv än vad det finns källor som ser myndigheten utifrån ett instrumentellt perspektiv (Jacobsen, 2005, s.101).

3.2 Teori

Det kulturella perspektivet är institutionellt och fokuserar huvudsakligen på organisationskultur. Organisationskultur brukar beskrivas som något som sitter i en organisations väggar och som något man endast kan studera genom att spendera en längre tid i institutionen. (Christensen, 2005, s. 52) Mer ingående handlar organisationskultur om gemensamma mål och värden samt om den tradition som med tiden uppstår i en organisation. Denna tradition står för hur man ska tänka och göra saker så att de helt eller delvis godtas av medlemmarna. (Jacobsen, 2002, s.147) Organisationskultur sätts ofta i samband med de informella, institutionella normer och värderingar som gradvis växer fram i en organisation och kan vara svårföränderliga. (Christensen, 2005, s.63)

Därtill är organisationskultur något som lärs in och som individen tillägnar sig i organisationens socialiseringsprocess. Genom värderingar och antaganden ger organisationskulturen riktlinjer för hur de anställda bör handla i givna situationer. Om de anställda socialiseras in i kulturen kommer de att handla i organisationens intresse och behovet av kontroll och styrning minskar. (Jacobsen, 2005, s.152)

Kulturellt sett påverkas en organisation av sina omgivningar och anpassar sig successivt efter dem. Aktörer i omgivningarna som organisationen integrerar särskilt mycket med eller är beroende av för resurser, får betydelse för de institutionella drag som utvecklas. (Christensen, 2005, s.68)

Den kulturella ansatsen hävdar att varken organisationskultur eller mål skapas. Istället gör de sig så småningom gällande och utvecklas tillsammans med informella normer, värderingar och identiteter. Enligt Jacobsen (2002, s.139) finns det en senare variant av det kulturella perspektivet som har anammat något av ett instrumentellt synsätt i frågan om organisationskulturens och målens uppkomst. Detta hybridperspektiv hävdar att organisationskultur och kulturella mål kan designas eller skapas, dvs. manipuleras av en ledning för att önskade resultat ska uppnås (Christensen, 2005, s.62).

3.3 Socialförsäkringsadministrationens utveckling

3.3.1 Kulturen, verksamheten och processerna före förstatligandet

Före förstatligandet hade varje försäkringskassa en egen organisationskultur och egna normer och värderingar. Som självständig länsorganisation hade man en stark lokal förankring och ett stort handlingsutrymme som gav flexibilitet i verksamheten. Dessa faktorer gjorde att det fanns misstro mot andra delar av administrationen och att ansvarsförhållandena mellan RFV och försäkringskassorna blev oklara. Varje kassa hade nämligen sitt eget sätt att sköta

verksamheten på och lät RFV ta olika mycket ansvar. Policyn att varje länsorganisation skulle behandla sina ärenden själv spädde på misstron och ledde till en ovilja att lära av andra kassor. (SOU 2003:106, s. 30ff.)

Beträffande organisationskulturen inom de enskilda kassorna beskrevs den förr som samarbetsbetonad då man tillsammans verkade i arbetslag för gemensamma mål. Försäkringskassan var även tidigare en meritokrati där de som hade verkat inom verksamheten längst tid hade högst status. Det interna belöningsystemet var detsamma för alla anställda och individuell belöning var sällsynt. (Eriksson & Larsson, 2002, 9ff.)

Före sammanslagningen till en myndighet delade alla kassor värderingen att alla klienter hade rätt till lika behandling och lika bedömning. All handläggning och utbetalning skulle vara rättvis. (Försäkringskassan, 2004)

I den tidigare organisationen ansvarade de självständiga försäkringskassorna för personalens kompetensutveckling och det var i huvudsak länsorganisationerna som höll i handläggarnas utbildning. Detta innebar att utbildningarna såg olika ut och att handläggarna fick ökad kompetens inom olika områden beroende på vilka prioriteringar som gjordes. (Statskontoret, 2006, s.77) Kraven på handläggarkompetens var hög då arbetsuppgifterna var väldigt varierande. Det förväntades att handläggarna skulle kunna ta sig an samtliga ärenden, vilket innebar att de inte fick möjlighet att specialisera sig. (SOU 1996:64, s.56)

Tidigare styrdes inte försäkringskassorna direkt av regeringen via regleringsbrev. Istället fick RFV bryta ner sitt regleringsbrev till regleringsbrev för försäkringskassorna. På detta sätt tolkade först RFV regeringens mål och formulerade mål för försäkringskassorna vilka i sin tur hade 21 olika uttolkare. (SOU 2003:106, s. 42) Med detta ökade risken för olikformig rättstillämpning för ju fler personer som tillämpar en bestämmelse, desto fler egna tolkningar och värderingar läggs in i bestämmelserna. (SOU 2003:106, s.44)

3.3.2 Kulturen, verksamheten och processerna efter förstatligandet

Skapandet av en sammanhållen myndighet har ökat regeringens möjligheter att styra Försäkringskassan genom värden. Regeringen är mitt uppe i arbetet att skapa en gemensam organisationskultur för hela ämbetsverket så att förändringsprocesser kan underlättas och effektiviteten öka.

Sedan förstatligandet har Försäkringskassan befunnit sig i konstant förändring, vilket gör att ständiga förändringar kan ses som en del av den nya organisationskulturen. Dessa förändringar leder till att en ny formell kultur växer fram samtidigt som en äldre informell kultur finns kvar. Detta kan leda till problem, så som reformovillighet, eftersom det gamla tänkandet består i personalen medan den formella kulturen förändras. (Christensen, 2005, s.63ff.)

Idag är organisationskulturen mer elitistisk än vad den var före förstatligandet. Detta beror på att man i samband med förstatligandet gick från att vara en utredarkultur till en resultatkultur, där man har produktionsmål vilka regeringen fastställer och ledningen bryter ned till individuella mål för de anställda. Dessa individuella produktionsmål har lett till att de anställda implicit tävlar mot

varandra. De som handlägger sina ärenden snabbast är för ledningen av högt värde medan de som inte når upp till produktionsmålen omplaceras. Efter övergivningen av meritokratin tar elitismen sig också uttryck genom att nyinkomna akademiker konkurrerar ut äldre handläggare och att det numera krävs akademisk utbildning för att få tillgång till de högre posterna. (Statskontoret, 2006, s.56)

De 21 länsorganisationerna har fortfarande inte en gemensam organisationskultur, men delar vissa gemensamma normer och värderingar. Ur normsynpunkt är försäkringskassorna liksom tidigare överens om att alla klienter har rätt till lika behandling och bedömning och att all handläggning ska vara rätt utförd. Möjligheten att få rättssäker behandling har ökat i och med förstatligandet då alla numera arbetar mot samma mål. (SOU 2003:106, s.31; Statskontoret, 2006, s. 71)

Att Försäkringskassan ska ha en gemensam personalpolitik och att personalen ska ha hög kompetens är en annan norm som kassorna utåt sett är ense om. Socialförsäkringsadministrationen anser hög kompetens vara en förutsättning för att de ska kunna sköta verksamheten på rätt sätt och upprätthålla tilltron till den allmänna försäkringen. Dessutom innebär en kompetent personal en möjlighet att vara delaktig och påverka det egna arbetet, vilket skapar motivation. (SOU 2003:106, s.34, 63)

Ur värderingssynpunkt delar kassorna värderingen att demokratin måste vara en ledstjärna för att tilltron till den allmänna försäkringen ska kunna växa. Av samma anledning måste fusk i större utsträckning bekämpas. (SOU 2003:106, s. 33)

3.4 Analys

Eftersom vi har empiriska belegg för att regeringen sonika beslutade att förstatliga Försäkringskassan, kan vi inte föra ett traditionellt kulturellt resonemang som säger att orsaken till den sammanslagna myndigheten var att förstatligandet var ett mål som växte fram inom myndighetens organisationskultur. Alternativt skulle vi i enlighet med det traditionella synsättet kunna påstå att Försäkringskassan förstatligades för att detta mål hade växt fram i regeringens organisationskultur och för att regeringen som omgivning tvingade Försäkringskassan till anpassning. Vi finner det dock vara rimligare att bruka hybridperspektivet, vilket vi beskrivit i avsnitt 3.2.

Innan vi kastar oss in i analysens värld måste vi dock nämna att de kulturella orsakerna till förstatligandet går in i varandra och växelverkar. För att få struktur på kapitlet undersöker vi i de flesta fall orsakerna var för sig.

3.4.1 Gemensam organisationskultur och värdestyrning

Enligt Jacobsens hybridperspektiv förstatligades Försäkringskassan för att regeringen önskade skapa en gemensam organisationskultur inom hela myndigheten så att personalen genom värden kunde styras åt det håll regeringen ville, dvs. mot gemensamma mål och resultat. Försök att grunda en ny organisationskultur gjordes genom förändring av länsorganisationernas normer och värderingar. (Jacobsen, 2002, s. 160)

Genom att utforma en gemensam kultur skulle effektiviteten höjas och resurser sparas då det går att handla snabbt utifrån en given regel utan att använda för mycket resurser då de anställda tänker och handlar på ett likartat sätt. (Christensen, 2005, s. 71) Förändringsarbete underlättas också inom en organisation om alla har samma organisationskultur. Regeringen hävdade att om man lyckades likrikta organisationskulturen, skulle de anställda automatiskt bli resultatmedvetna och uppnå fler mål, vilket i sin tur skulle bidra till en bättre arbetsmiljö. (Försäkringskassan, 2004) Det krävdes även en gemensam organisationskultur för att bli av med de oklara ansvarsförhållanden som hade skapats när varje länsförsäkringskassa hade sin egen organisationskultur och RFV skulle samverka med dessa.

Den gemensamma organisationskulturen skulle även förbättra rättssäkerheten samt tilltron och öppenheten mellan anställda eftersom alla organisationsmedlemmar skulle tänka och handla mer eller mindre likadant. En gemensam organisationskultur skulle underlätta kompetensutvecklingen i organisationen av samma skäl.

3.4.2 Rättssäkerhet och likformighet

På grund av att ohälsotalen i samhället ökade lavinartat under slutet av 90-talet och statens sjukskrivningskostnader därmed höjdes, var man tvungen att förstatliga Försäkringskassan. Ett förstatligande skulle nämligen innebära att regeringen kunde ställa krav på striktare rättssäkerhet och fuskbekämpning, vilket skulle spara pengar. Man ville med den förhöjda rättssäkerheten få bort den allmänt rådande vanföreställningen om att sjukförsäkringen var en rättighet och få folk att inse att den skulle fungera på samma sätt som en privat försäkring. Därtill skulle den förhöjda rättssäkerheten ge organisationsmedlemmarna nya etiska och moraliska ramar att arbeta inom. (Stensöta, 2005, s.359f.f) Före förstatligandet var det svårt att uppfylla kraven på enhetlig regeltillämpning eftersom försäkringskassorna inte hade någon närmare insikt i varandras organisationer och eftersom varje Försäkringskassa hade sina prioriteringar. (Statskontoret, 2006, s. 70)

Det är vanligt att organisationer använder sig av erfarenheter från andra länder när de ska omorganisera för att se om en likartad omorganisering är relevant för dem. Erfarenheter hämtas då från länder som står dem kulturellt nära. Försäkringskassan tittade före förstatligandet på den statligt ägda socialförsäkringsadministrationen som finns i Norge och såg önskvärda kulturella

drag i denna, så som rättsäkerhet och likabehandling. Försäkringskassan förstatligades alltså för att regeringen ville få in samma kulturella karakteristika i den svenska försäkringskassan som fanns i den norska. (Christensen, 2005, s. 57, 68)

3.4.3 Kompetensutveckling och öppenhet

Ytterligare ett syfte med förstatligandet av Försäkringskassan var att skapa en gemensam personalpolitik för de 21 länsorganisationerna genom kompetenshöjning och specialisering. Kompetensutvecklingen skulle leda till att de anställda kunde erbjuda klienterna bättre och enhetligare tjänster samt ökad service. (Jacobsen, 2005, s. 108)

Regeringen ville ha en jämn och hög kompetens i myndigheten, vilket bland annat har bidragit till ökad rekrytering av akademiker och experter. Om kompetensutveckling i samband med öppenhet råder i en organisation ökar medlemmarnas motivation att nå de gemensamma målen och effektiviteten höjs. Kompetensutvecklingen och öppenheten ses som särskilt betydelsefulla bitar i den nya organisationen, inte bara för ökad effektivitet utan också för ökad rättsäkerhet. Öppenhet i Försäkringskassan finns i och med att myndigheten nu är en gemensam organisation där personalen har möjlighet att se vad som händer i hela myndigheten. Detta ger dem inte bara en chans att påverka utan också möjlighet att se att deras arbete har betydelse i en stor organisation. Som ett slutled skapar alltså öppenheten motivation i Försäkringskassan. (Betänkande 2003/04: SFU13; Stensöta, 2005, s.365)

3.4.4 Tilltro

Regeringen räknade med att förstatligandet skulle öka tilltron för myndigheten bland både klienter och anställda. Den nationellt förbättrade rättssäkerheten, servicen, öppenheten och bekämpningen av fusk skulle medföra att medborgarnas tilltro tilltog. Om klienternas tilltro ökade skulle verksamhet så som samordnad rehabilitering kunna effektiviseras då klienterna skulle bli mer samarbetsvilliga. De förtroendevalda politikerna i socialförsäkringsnämnderna skulle också vara en källa till tilltro eftersom myndigheten på detta sätt uppfyllde kraven på insyn och demokrati. (Försäkringskassan, 2004)

De anställdas tilltro skulle förstärkas genom att man i hela myndigheten tog tillvara på medarbetarnas synpunkter och fick dem att känna sig delaktiga. Om de anställda kände sig mer delaktiga, skulle myndighetens höga sjukfrånvaro sänkas drastiskt och effektiviteten således höjas. Det förbättrade ledarskapet i statlig regi skulle vara ytterligare en källa till stärkt tillit. Även de nya normer och värderingar som förstatligandet medförde syftade till att bidra till att bygga ömsesidig tillit mellan politisk och administrativ ledning samt mellan förvaltningsanställda. (Christensen, 2005, s. 73; Stensöta, 2005, s.368)

3.4.5 Tidigare forskning om polisväsendet och apoteket

Genom att jämföra Försäkringskassan med polisväsendet och apoteket kan man se att organisationer i Sverige förstatligas av liknande orsaker. I denna kulturella jämförelse har vi funnit ett antal sådana orsaker.

Liksom Försäkringskassan bestod polisen före förstatligandet av många lokala enheter som inte hängde samman. Skapandet av en enhetlig polisorganisation som förstatligandet 1965 innebar, kan ses som ett sätt att skapa en gemensam kultur genom att införa enhetliga normer och riktlinjer för organisationen. Införandet av en gemensam organisationskultur är något vi känner igen från Försäkringskassans förstatligande. Man kan därtill säga att polisens utfärdande av nya föreskrifter, anvisningar och råd i samband med förstatligandet motsvarar den förstatligade Försäkringskassans förbättrade rättssäkerhet. Precis som Försäkringskassan införde polisväsendet en gemensam personalpolitik för enheterna, vilken syftade till att visa att polisen var en demokratisk organisation som tog till vara på sina medarbetare och deras åsikter. Detta höjde motivationen inom poliskåren. (Christensen, 2005, s.168f.)

Apotekets förstatligande handlade i likhet med Försäkringskassans om att regeringen ville forma en gemensam organisationskultur så att organisationen lättare kunde styras. Det är även troligt att apotekets förstatligande berodde på att regeringen ville öka folkets tillit till organisationen. Tilliten skulle öka genom säker och enhetlig läkemedelsinformation samt genom förbättrad service och effektivitet. (Lilja, 1987, s.423ff) Som bekant förstatligades Försäkringskassan också i syfte att öka tilliten genom förbättrad service och effektivitet.

Kompetenshöjning var liksom i Försäkringskassans fall en viktig orsak till att apoteket blev statligt. Regeringen ville ha en jämn och hög kompetens i apoteket, där inga andra än pharmaceutiskt utbildade fick arbeta. Denna höga kompetens skulle höja folkets tillit. (ibid. s.427)

4 Diskussion

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi våra resultat och diskuterar vilka förklaringsfaktorer som bäst svarar på vår frågeställning. Därtill redogör vi för vilket perspektiv som är mest användbart och generaliserbart i vår studie.

4.1 Resultatdiskussion

Som vi under uppsatsens gång har sett förstatligades Försäkringskassan av otaliga skäl. Instrumentellt sett rörde förstatligandet sig om regeringens krav på ökad styrning, ansvarsutkrävning, måluppfyllelse och resursutnyttjande, samt förbättrad IT-verksamhet, samordning, standardisering och specialisering. Utifrån ett kulturellt perspektiv handlade inrättandet av den statliga myndigheten om regeringens önskan att skapa en gemensam organisationskultur, värdestyrning, rättssäkerhet, kompetensutveckling, öppenhet och tilltro.

Då de flesta ovanstående förklaringsfaktorer går in i varandra och växelverkar tycker vi att det är på sin plats att avgöra vilka av dem som är viktigast.

I det kulturella perspektivet anser vi regeringens önskan att skapa en gemensam organisationskultur vara den primära förklaringsfaktorn till förstatligandet eftersom en gemensam organisationskultur måste till för att de andra kulturella målen ovan (vilka vi även kallar för förklaringsfaktorer) ska kunna uppnås.

Den instrumentella ansatsens mest betydelsefulla förklaringsfaktor borde vara regeringens krav på ökad styrning för utan ökad styrning kan regeringen varken uppnå instrumentella eller kulturella mål. Oavsett perspektiv är den utökade styrningen således den basala förklaringsfaktorn till förstatligandet. Att detta är en betydelsefull orsak får stöd av det kulturella perspektivet, där vikten av styrning återkommer, men då i form av styrning genom värden. Ytterligare en anledning till att vi tror att det instrumentella perspektivet står för den basala förklaringsfaktorn är att man i Försäkringskassans egen litteratur inte lägger stor vikt vid kulturella aspekter när man skildrar förstatligandet.

Det finns även två bakomliggande förklaringsfaktorer till förstatligandet som återkommer i båda perspektiven och som ger det huvudsakliga svaret på vår frågeställning. Den första bakomliggande förklaringsfaktorn är att regeringen ville effektivisera verksamheten. Den andra faktorn är att regeringen önskade minska statens utgifter, vilket var ett led i effektiviseringen. Detta orsakssamband kan illustreras på följande sätt:

Besparingar ← Effektivisering ← Styrning ← **Förstatligande**

Dessa resultat har vi funnit genom att titta på alla instrumentella och kulturella orsaker till förstatligandet, vilka man kan se implicit leder till ökad effektivitet i slutändan. Det säger sig självt att ökad effektivitet leder till att resurser sparas. Förklaringar till på vilket sätt varje orsak leder till ökad effektivitet återfinns i analysavsnitten 2.4 och 3.4.

Vår förförståelse om att Försäkringskassan förstatligades på grund av brister i myndighetens effektivitet och ekonomi har således stärkts. I förförståelsen saknades dock delen om att förstatligandet berodde på regeringens behov av förstärkt styrning.

Vi har med vår studie även visat att det finns allmängiltiga orsaker till förstatligande, vilka förekommer i fler fall än Försäkringskassans. Både polisväsendet och apoteket förstatligades i stor utsträckning av samma skäl som socialförsäkringsadministrationen.

Emellertid önskar vi uttrycka vår förvåning över hur odemokratiskt det demokratiskt framtagna beslutet att förstatliga Försäkringskassan ter sig. Varför lyssnade regeringen och riksdagen inte till Försäkringskassans åsikter om förstatligandet och förde förhandlingar angående utformningen av den nya myndigheten?

4.2 Metoddiskussion

Beträffande teoriernas användbarhet och generaliserbarhet har de på ett övergripande plan fungerat väl som analysinstrument. Vi fick utförliga svar på vår frågeställning med hjälp av båda ansatserna.

Perspektiven var tillämpliga i vår studie eftersom bägge kom fram till de bakomliggande förklaringsfaktorerna ”effektivisering” och ”besparing av statens resurser”. Det var dock den instrumentella ansatsen som var mest brukbar då den fann både den basala och de bakomliggande förklaringsfaktorerna.

Onekligen kunde vi använda oss av den kulturella ansatsen, men i vår undersökning kunde den inte stå för sig själv i frågan om varifrån målet om förstatligandet kom. Istället måste hybridvarianten av det kulturella perspektivet tillämpas, vilket sänkte den kulturella ansatsens kapacitet att svara på vår frågeställning.

Vi vill ändå slå fast att båda perspektiven på vars ett vis är betydelsefulla i vår studie och att vi föredrar en kombination av dem eftersom en sådan ger den mest nyanserade bilden av orsakerna till förstatligandet. Vår uppsats hade inte gett mer än halva ”sanningen” och bara blivit hälften så intressant om vi enbart hade tillämpat ett av perspektiven. Förvånansvärt nog kom ju ansatserna fram till samma bakomliggande faktorer, vilket visar att de kompletterar varandra och indirekt legitimerar varandras resultat. Även om det kulturella perspektivet inte nådde ända fram, var det ändå inne och nosade på den basala förklaringsfaktorn, vilket visar att perspektivet är användbart då det inte bortser från en sådan viktig aspekt.

Bevisligen var våra ansatser generaliserbara på andra fall än Försäkringskassan. Det gick särskilt bra att tillämpa det instrumentella perspektivet på polisväsendet och apoteket och att få samma resultat som vi fick i fallet med Försäkringskassan. Det kulturella perspektivet var dock lite svårare att generalisera utifrån, vilket mest berodde på bristen av kulturellt material om polisen och apoteket och inte på brister i perspektivet.

Metoden vi använde bestående av en litteraturbaserad fallstudie fungerade, men eftersom det fanns sparsamt med kulturellt material om apoteket och polisen, tror vi att undersökningen hade gagnats av intervjuer med informanter från dessa två organisationer. Tidsbegränsningen hindrade oss dock från att utföra sådana.

Att göra en fallstudie av Försäkringskassan var givande då myndigheten länge har varit en avvikare inom svensk förvaltning på grund av sin självständiga ställning. Vi upplever det som att vi har tillägnat oss kunskap om en historiskt viktig myndighet, vars struktur, kultur, processer och verksamhet vi kan ha nytta av att känna till och referera till om vi fortsätter att studera ämnet förvaltning.

Denna studie om Försäkringskassan torde vara fruktbar för fortsatt forskning. För att nå ett mer generaliserbart resultat än vad vi gjorde, rekommenderar vi att man utökar undersökningen till en komparativ studie med fler fall av förstatligande av myndigheter, eller med mer omfattande jämförelser med polisväsendet och apoteket. Särskilt intressant hade det varit att jämföra den svenska Försäkringskassans förstatligande med den norska eller något annat lands förstatligade socialförsäkringsadministration. Detta räckte dock tiden inte till i vårt fall. Det mest spännande, men också det mest svår genomförbara sättet att utveckla studien på, hade varit att intervjua informanter på riksdags- och regeringsnivå för att se om man kunde få andra svar på vår frågeställning än dem vi har kommit fram till med hjälp av litteratur.

5 Referenser

Riksdagstryck

- 2003/04:SFU13, Folkpartiets och Centerpartiets ställningstagande i Socialförsäkringsutskottets betänkande: En ny statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen. Stockholm: Socialförsäkringsutskottet.
www.riksdagen.se
- Prop. 2003/04:69. En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration. Stockholm: Socialdepartementet.
- Riksdagens protokoll 2003/04:109. Inlägg av Kalle Larsson (v).
- Riksdagens protokoll 2004/05:18. Inlägg av Berit Andnor (s).
- Socialdepartementet, 2006. Pressmeddelande: "Försäkringsdelegationerna avvecklas - Angående propositionen 2006/07:10".
<http://www.regeringen.se/sb/d/7927/a/71902> 2006-11-29
- SOU 1947:24. Betänkande rörande ett centralt arbetsmarknadsorgan. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 1996:64. Försäkringskassan Sverige – översyn av socialförsäkringens administration. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2003:106. Försäkringskassan: den nya myndigheten – Slutbetänkande av ANSA (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- SOU 2004:127. Försäkringskassan – Slutbetänkande av Utredningen om inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (GEORG). Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.
- Statskontoret 2006:1. Delrapport 1. Den nya Försäkringskassan. Stockholm: Statskontorets publikationsservice.

Litteratur

- Bastöe-Öyvind, Per – Dahl, Kjell, 1996. *Organisationsutveckling i offentlig sektor*. Lund: Studentlitteratur.
- Bolman, Lee G. – Deal, Terrence E., 2005. *Nya perspektiv på organisation och ledarskap*. 3:e upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per - Roness, Paul G. - Røvik, Kjell Arne, 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor*. Kristianstad: Liber.
- Eriksson, Birgitta – Larsson, Patrik, 2002. *Organisation, arbetsvillkor och service vid Försäkringskassan*. Karlstad: Karlstads universitet.

- Esaiasson, Peter et al., 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 2:a upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Försäkringskassans årsredovisning 2004. www.fk.se 2006-12-29
- Greve, Arent, 1997. *Organisationsteori – nya perspektiv*. Stockholm: Universitetsförlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar, 2005. *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Jacobsen, Dag Ingvar - Thorsvik, Jan, 2002. *Hur moderna organisationer fungerar*. 2:a upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Lilja, John, 1987. "The Nationalisation of the Swedish Pharmacies", *Social Science Med.* Vol. 24, No.5, s. 423-429.
- Nordenson, Magdalena, 2003. "Dubbelkommando på vinglig kurs", *DN*, A02. <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=172348> 2006-11-15
- Statsvetenskapliga institutionen, 2005. *Konsten att skriva och tala*. 4:e upplagan. Lunds universitet.
- Stensöta, Helena, 2005. *Försäkringskassans handläggare – på vems sida står de?* Försäkringskassan, s.359-368
www.forsakringskassan.se/press/aktuellt/ska_projektet/dokument/kap08.pdf
- Westerberg-Ivarsson, Anders, 1999. *SCORE Rapportserie 1999:6, Förändrad fogde – Reformen och förändring i statens kärna*. Stockholm: Stockholms Universitet. <http://www.score.su.se/pdfs/1999-6.pdf>

Internet

- Den Sociale Sikringsstyrelse (DSS), 2006.
<http://www.dss.dk/organi> 2006-12-12
- Försäkringskassan, 2006. "Förtroendevalda i Försäkringskassan" samt "Historik"
<http://www.fk.se> 2006-12-18
- Gustafsson, Ulla, 2004. "Försäkringskassan i förändring måste skapa mervärde för medborgarna".
<http://www.fkf.se/templates/page.aspx?id=4396> 2006-12-08
- Jusek, 2005. "Nya krav på folkets kassa".
<http://www.jusektidningen.se> 2006-12-07
- KELA (Finlands Försäkringskassa), 2006.
<http://www.kela.fi> 2006-12-07
- Nasjonel Arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).
<http://www.nav.no/page?id=1073742940> 2006-12-08
- SACO, Wetterberg, Gunnar – Strömgren, Marie-Louise, 2003. "SACO:s remissvar (Rnr. 71.03) till Socialdepartementet: En sammanhållen administration av socialförsäkringen".
<http://www.saco.se/templates/saco/document.asp?id=3053> 2006-12-01
- Sociala nätet, 2003. "Försäkringskassorna motsätter sig förslaget om ett förstatligande".
<http://www.socialanetet.com/bibliotek/sok> 2006-12-06
- Tryggingastofnun Ríkisins (Islands Försäkringskassa). www.tr.is 2006-12-27