

Nationalekonomiska institutionen

Lunds Universitet

Kandidatuppsats

2005-05-27

Ohälsa och effektivitet

En uppsats om effektivitet och informationsproblem på Försäkringskassan

Författare: Lina Maria Ellegård

Handledare: Andreas Bergh

Abstract

Frånvaron av priser och förvirring kring vem som konsumerar tjänsten gör att effektiviteten i sjukförsäkringsadministrationen inte kan bedöms utifrån den gängse nationalekonomiska definitionen. I denna uppsats definierar jag kriterier för effektivitet i handläggning av sjukförsäkringen. Vad och hur mycket som skall produceras bestäms av politikerns efterfrågan. Hur det skall produceras på *rätt sätt* varierar mellan olika sjukfall. Utifrån dessa kriterier analyseras därefter lösningar på ett principal-agentproblem inom Försäkringskassan. Lösningarna kan bygga på styrning, som ekonomiska incitamentkontrakt och gemensamma metoder, eller på kontroll, som kvalitetsgranskning av ärendena. Mina slutsatser är bl.a. att önskan om att minska principalens informationsproblem måste vägas mot risken för mindre effektiv handläggning, eventuell nedgång i produktionen och ökade kostnader för granskning av handläggarnas arbete.

Nyckelord: principal-agentproblem, effektivitet, offentlig förvaltning

Innehållsförteckning

1 Introduktion.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Frågeställningar och syfte.....	7
1.3 Avgränsning.....	8
1.4 Metod.....	9
2 Teoribakgrund.....	11
2.1 Effektivitet.....	11
2.2 Implementeringsproblem.....	13
2.2.1 Vad är implementeringsproblem?.....	13
2.2.2 Varför uppstår implementeringsproblem?.....	14
2.3 Moral hazard och principal-agentproblematiken.....	15
2.3.1 Teori om ekonomiska incitamentkontrakt.....	16
2.3.2 Kontroll av agentens insatser.....	24
2.3.3 Efficiency wage.....	25
2.4 Det balanserade styrkortet.....	27
2.4.1 Om styrkortet.....	27
2.4.2 Om mått och vikten av diskussion.....	27
3 Empiri: Försäkringskassan – organisationen och dess målsättningar.....	29
3.1 Försäkringskassan och länskassan i Skåne.....	29
3.2 Sjukförsäkringen.....	30
3.3 Regleringsbrev.....	31
3.4 Försäkringskassans styrkort.....	32
3.5 Kvalitetsgranskning på Försäkringskassan.....	32
3.6 Föredragandens sakgranskning.....	34
3.7 Åtgärder för likformighet i handläggningen.....	36
4 Analys.....	37
4.1 Perspektiv på effektivitet.....	37
4.1.1 Vad är "rätt sak"?.....	37
4.1.2 Vad är "rätt mängd"?.....	39

4.1.3 Vad är "rätt sätt"?	39
4.2 Analys av principal-agentproblematiken	41
4.2.1 Incitamentkontrakt på Försäkringskassan?	42
4.2.2 Andra former av styrning och kontroll	45
5 Slutsatser	52

Referenser

Appendix

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Antalet sjukskrivna svenskar ökade kraftigt under slutet av 90-talet och början av 2000-talet. Detta föranledde regeringen att sätta upp det s.k. ohälsomålet: frånvaron från arbetslivet pga. sjukdom skall halveras mellan 2002 och 2008. Sveriges jämförelsevis höga sjukfrånvaro är fortsatt föremål för ständig debatt bland politiker och i media. Orsakerna till och utbredningen av "moderna" sjukdomar som utbrändhet, diffus värk och depression har analyserats. Ekonomer och liberala debattörer har pekat på sambandet mellan ersättningsnivå och benägenhet att gå till arbetet. På senare tid har ljuset även riktats mot Försäkringskassan, myndigheten som administrerar sjukförsäkringen. SVT:s Uppdrag Granskning belyste i februari bidragsfusk i en serie reportage, där ett antal handläggare på Försäkringskassan vittnade om svårigheterna med att hinna utreda skumma uppgifter. Ungefär samtidigt började media uppmärksamma att Försäkringskassan blivit hårdare i sin bedömning av rätten till sjukpenning (Se t.ex. DN 7/2 2005 och ST Press 3/05). Att många av de forna långtidssjukskrivningarna övergått till sjukersättning¹ har inte heller passerat obemärkt förbi (Se t.ex. DN 18/1 2005). Försäkringskassans organisation har även uppmärksammats med anledning av att landets 21 försäkringskassor tillsammans med Riksförsäkringsverket den 1 januari i år slogs ihop till en enda myndighet.

Att Försäkringskassan figurerar i media är naturligtvis inte det enda skälet att uppmärksamma frågor om dess effektivitet. Det är rimligt att kräva att en skattefinansierad verksamhet hushåller väl med sina resurser. Investeringar i offentlig verksamhet är trots allt något som medborgarna är *tvungna* att göra². Om inte annat är effektiviteten reglerad i förvaltningslagen: hanteringen av enskilda ärenden skall ske "så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att

¹ Sjukersättning motsvarar det som före 2003 hette förtidspension. Se vidare kapital 3.

² Även om medborgarna naturligtvis kan samtycka till dessa investeringar.

säkerheten eftersätts" (FL 7§). Problemet med offentlig verksamhet är att dess effektivitet är svår att bedöma. Den gängse nationalekonomiska effektivitetsdefinitionen kan inte tillämpas direkt på Försäkringskassan. På en konkurrensmarknad signalerar konsumenterna sin betalningsvilja och producenterna sina produktionskostnader genom *priser*. Den "efterfrågan" som Försäkringskassan möter, som bestämmer vad myndigheten skall producera och hur det skall fördelas, ges av politiska beslut. Den försäkrade, som direkt konsumerar Försäkringskassans tjänster, avslöjar till skillnad från på en marknad inte sin betalningsvilja. Vad som är marginalkostnaden för beslut ett år går inte heller att säga förrän vid årets slut. Vad gäller produktionsförfarandet har Försäkringskassan till skillnad mot företag i den privata sektorn inga konkurrenter som kan indikera om de gör bra eller dåligt ifrån sig. Att varje sjukfall är unikt gör att man inte kan bestämma ett handlägningsförfarande som är bäst i alla lägen. Hur kan man definiera effektivitet i en verksamhet med dessa egenskaper? Hur kan man ta reda på inom den fungerar effektivt?

Strävan efter att Försäkringskassans *produktion* skall ske effektivt är i sig behäftad med ett problem. Den produkt Försäkringskassan tillhandahåller är *utredning och bedömning av en sökandes rätt till en förmån*. Produkten konsumeras direkt av den som gör ansökan. Betalar för konsumtionen gör dock staten, genom medborgarnas skattefinansiering. Man skulle kunna beskriva det som att konsumtionen har ett flertal intressenter. Vi har den sökande, som anser sig vara berättigad till förmånen. Vi har dessutom medborgarna, som har bestämt att sjukförsäkringen skall finnas och administreras av Försäkringskassan. Som sökande kan man vara intresserad av att få tillgång till förmånen oavsett om man har rätt till den eller inte. Medborgarna däremot är intresserade av att endast de som har *rätt* till förmånen får tillgång till den. Medborgarna har i sin beställning av tjänsten därför specificerat vissa kvalitetskrav på handläggningen, som exemplet ur förvaltningslagen ovan. Alla lagar och förordningar, all styrning från politiker, generaldirektör och tjänstemän med högre befattningar tjänar till syvende och sist till att försäkra att rätt förmån går ut till rätt person. Det finns dock en försvårande omständighet: den utredning och bedömning som är Försäkringskassans produkt måste produceras av någon. Att ansökningarna med nödvändighet måste handläggas *manuellt* medför att ytterligare intressen, förutom medborgarnas och den sökandes, finns med i spelet. Enligt ekonomisk teori försöker varje individ maximera sin egen nytta, och en handläggares åsikt om vad som maximerar hans nytta behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med vad som maximerar hans uppdragsgivares. Om uppdragsgivaren kunde beordra handläggaren precis vad som skulle göras funnes inget problem. Faktumet att varje ansökan måste ges en

individuell prövning mot lagen omöjliggör dock sådan detaljstyrning av handläggarnas arbete. Uppdragsgivarna kommer alltså inte att ha fullständig information om vad handläggaren gör, vilket möjliggör för handläggaren att agera på sätt som uppdragsgivarna inte vill. Det här är vad som i ekonomisk teori kallas för ett *principal-agentproblem*. Med principal avses uppdragsgivaren, den som lider av informationsproblemet. Agenten är den som skall utföra uppdraget. Med agent avser jag i denna uppsats handläggare³. Försäkringskassans handläggare lyder under flera principaler, exempelvis medborgarna, socialministern, Försäkringskassans generaldirektör och chefer på olika positioner i hierarkin ända ned till den chef som befinner sig närmast handläggaren. I denna uppsats står principal-agentrelationen mellan handläggarna och deras närmaste chef, *sektionschefen*, i centrum. Notera att det ligger i principalens intresse att Försäkringskassan kan upptäcka och åtgärda konflikter mellan principal och agent oavsett om sådana faktiskt förekommer i nuet eller ej. Hur kan principalens informationsproblem lösas? Hur kan man motivera handläggarna att arbeta på ett effektivt sätt? Hur gör man på Försäkringskassan idag? Vad säger ekonomisk teori om dessa lösningar?

I följande avsnitt formuleras frågeställningar och syfte, varpå uppsatsen avgränsas följt av en metoddiskussion. Kapitel 2 är en kartläggning av de teorier jag utgått från vid analysen. Kapitel 3 består av en presentation av Försäkringskassan och organisationens målsättningar, en beskrivning av sjukförsäkringen och en redogörelse för metoderna för uppföljning av handläggarnas arbete, som de ser ut vid Skånes länskassa. I kapitel 4 analyseras materialet och i kapitel 5 sammanställs slutsatserna.

1.2 Frågeställningar och syfte

Mot bakgrunden ovan utkristalliseras två ekonomiska problem. Det första uppstår eftersom Försäkringskassans verksamhet inte kan utvärderas utifrån den vanliga nationalekonomiska definitionen på effektivitet. Det andra problemet grundas i den asymmetriska informationen mellan principal och agent – sektionschefen vet inte hur handläggarens nyttofunktion ser ut. Utifrån de båda problemen har jag valt följande frågor:

³ Notera att exempelvis myndighetens generaldirektör är socialministerns agent.

- 1) *Vad* bör Försäkringskassans handläggare göra och *hur* bör de göra det?
- 2) Hur kan vi indikera hur pass bra verksamheten fungerar ur dessa perspektiv?
- 3) Hur kan sektionschefen lösa principal-agentproblemet och vad är för- och nackdelarna med dessa lösningar ur ekonomisk synpunkt?

Svaren på de första två frågeställningarna är normativa till sin natur. De syftar till att ge en definition av effektivitet som sedan skall blir utgångspunkten för analysen av den tredje frågeställningen. Syftet med denna frågeställning är att presentera och analysera teoretiska såväl som faktiska lösningar på Försäkringskassans principal-agentproblem.

Uppsatsen syftar inte till att *mäta* hur väl dagens Försäkringskassa fungerar. Jag tar avstamp i fakta kring verklighetens Försäkringskassa, men studien är kvalitativ snarare än kvantitativ. Dels pga. av att organisationen just förstatligats, och således är inne i en förändringsfas där grundläggande saker som relationen mellan olika delar i hierarkin ännu inte har utkristalliserats. Även Skånes länskassa, som jag studerat, är mitt uppe i en omorganisation. Dessa och andra skäl som framgår av uppsatsen leder till min övertygelse att det är omöjligt att ge en generell bild av handläggningens effektivitet idag.

1.3 Avgränsning

Försäkringskassan gör mycket mer än utreder rätten till sjukpenning/sjukersättning, men jag har avgränsat uppsatsen till dessa ärendeslag eftersom de hänger ihop och båda innehåller bedömningsutrymme för handläggarna. Dessutom är de aktuella med anledning av ohälsodebatten.

Jag använder mig bl.a. av intervjuer för informationssamling, men har inte intervjuat några handläggare eller chefer. Det kan verka besynnerligt då uppsatsen till stor del handlar om relationen mellan dessa. Jag upplever dock själv inte detta som ett stort problem för uppsatsen. Intervjuer med en eller ett fåtal handläggare hade troligen givit fler insikter om arbetsgången och därmed fler infallsvinklar, men som framgår av frågeställningarna är mitt huvudintresse inte *vad* handläggarna faktiskt gör utan hur man kan få reda på det.

Jag analyserar följden av att handläggarna har flera principaler, men att de olika principalerna även sinsemellan kan ha principal-agentförhållanden nämner jag bara.

Teamarbete tas inte upp. Detta eftersom kärnan i verksamheten, bedömning av rätten till en förmån, alltid görs av den enskilde handläggaren.

1.4 Metod

För att inhämta information om Försäkringskassans faktiska arbete med effektivitetsfrågorna har jag dels använt mig av information från deras hemsida och dels intervjuat tre personer på kassan i Skåne. Den första intervjupersonen handlägger och kvalitetsgranskar sjukpenningärenden. Den andre, kontrollern, arbetar med att sammanställa och analysera lokalkontorens resultat. Den tredje, föredraganden, sakgranskar de PM som handläggarna framställer i ärenden där besluten skall fattas av Socialförsäkringsnämnden. Denne föredragande arbetar även med kvalitetsgranskningar av sådana ärenden. Eftersom jag ville undersöka intervjupersonernas arbetsmetoder och få inblick i vad deras yrkesroller innebär blev intervjuerna av informell karaktär (Svenning 1996:107, 120). Jag kunde helt enkelt inte formulera speciellt precisa frågor i förväg, då jag inte visste vilka frågor som skulle komma att vara relevanta. Vilka frågor som ställdes skilde sig följaktligen åt mellan intervjupersonerna.

Validitet

Undersökningsmetoden har hög validitet om den inte genererar systematiska fel (Wallén 1993:61). Man talar vanligen om *inre* och *yttre* validitet. En studies inre validitet handlar om dess design. Hur är teorin kopplad till empirin? Frågar jag rätt personer, mäter mina mått vad de avser att mäta (Svenning 1996:62)? Jag söker i uppsatsen få en bild av organisationen och dess uppdrag, med avsikten att kunna beskriva effektivitet och möjligheten att indikera effektivitet. Där information från organisationens hemsida, vägledningar och olika rapporter inte har räckt till har jag genom intervjuer med personer i organisationen kunnat klargöra begrepp och få mer information, framförallt om uppföljningen av handläggarnas arbete. Med hjälp av mina förkunskaper om organisationen har jag kunnat begränsa mig till de delar av

organisationen som jag anser för teorin mest relevanta (Lundahl & Skärvad 1992:132). Jag anser att den inre validiteten i beskrivningen av verksamheten och yrkesrollerna är godtagbar.

Yttre validitet har studien om den är generaliserbar, dels från urval till population och dels från specifik studie till allmän teori (Svenning 1996:63). Den information jag fått skall stämma överens med verkligheten (Lundahl & Skärvad 1992:89). Det är naturligtvis min förhoppning att intervjupersonernas såväl som de andra källornas beskrivningar av verksamheten är riktiga. Dock ska man vara mycket medveten om den olikformighet som finns inom Försäkringskassan eftersom det fram tills i år varit 21 olika myndigheter. Förutom att jag naturligtvis inte kan generalisera mina intervjupersoners åsikter till att gälla alla inom samma yrkesroll är generaliserbarheten är även begränsad inom en sådan sak som yrkesrollsbeskrivningen, pga. olikheter i handläggningskultur. Att Sveriges försäkringskassor enades till en enda myndighet först i år ökar inte generaliserbarheten.

Reliabilitet

Om studien har hög reliabilitet kan en annan forskare upprepa den och få samma resultat. Studien är *tillförlitlig* (Svenning 1996:64). Annorlunda uttryckt: metoden skall inte generera slumpmässiga fel (Wallén 1993:61). Reliabiliteten är naturligtvis lägre i en kvalitativ undersökning som byggs på öppna intervjuer än vid ett naturvetenskapligt experiment. Intervjuerna spelades in, något som kan ha påverkat intervjupersonernas svar ifall de kände sig obekväma med bandspelarens närvaro (Lundahl & Skärvad 1992:97). Jag tyckte dock inte att de verkade hämmas av inspelningen. Fördelarna med inspelning, t.ex. möjligheten att kontrollera exakt vad som sagts i efterhand och därmed slippa snedvridningar till följd av att endast ha stött sig på ofullständiga anteckningar och minnesbilder, fick väga tyngre. Svenning menar att inspelning är ett måste vid djupintervjuer, för att intervjuaren ska kunna koncentrera sig på intervjun (Svenning 1996:123). Intervjuerna transkriberades samma dag som de genomförts för att jag inte skulle hinna glömma svaren eller blanda ihop vem som sa vad (Wallén 1993:73). En annan risk med intervjuer är att intervjupersonerna påverkas av intervjusituationen och svarar vad de tror att intervjuaren vill höra (Hall 2002:17). Syftet med intervjuerna var att få information om vad intervjupersonernas arbete går ut på. Hur de framställt sig själva spelar detta alltså ingen roll för uppsatsen, det viktiga är att de beskrev sitt arbete korrekt. Uppsatsen syftar inte till att mäta måluppfyllelse utan snarare analysera troliga utfall, så skulle deras beskrivningar bli väl lika idealbeskrivningen av arbetet gör det inget eftersom det är detta ideal alla med samma yrkesroll har att sträva mot.

2 Teoribakgrund

2.1 Effektivitet

Det nationalekonomiska effektivitetsbegreppet består av tre delar: *rätt varor skall produceras i rätt mängd och på rätt sätt*. Den efterfrågade kvantiteten skall mötas med ett utbud som framställts av den bäst anpassade producenten. Effektiviteten kommer till uttryck i ett *jämviktpris*, som avspeglar producenternas marginalkostnad för framställning av varan och konsumenternas betalningsvilja för densamma (se t.ex. Nicholson (2002) kap. 17).

Ett ekonomiskt skäl för att sjukförsäkringen inte administreras på marknaden är att en sådan marknad inte skulle uppnå effektiv resursallokering av sig själv. Det finns ett så kallat *marknadsmislyckande*, som beror på ett informationsproblem – försäkringsbolagen kan inte skilja ut de som löper stor risk för att insjukna från dem som inte gör det. De som löper stor risk att bli sjuka kan därför undanhålla denna information i syfte att få lägre premie, vilket i förlängningen leder till att försäkringsbolagen går i konkurs (se t.ex. Schotter (2001) kap. 16).

En följd av att sjukförsäkringen inte köps och säljs på en marknad utan administreras utifrån lagstadgade regler är att det inte finns något jämviktpris att bedöma effektiviteten utifrån. Eftersom den som konsumerar tjänsten, den försäkrade, inte finansierar tjänsten helt själv framgår dessutom inte dennes betalningsvilja för tjänsten. Vi måste därför hitta andra indikatorer på effektivitet i Försäkringskassan. *Att rätt saker skall produceras i rätt mängd och på rätt sätt* är en rimlig utgångspunkt på Försäkringskassan såväl som på marknaden.

För att undvika begreppsförvirring vill jag redan här påpeka distinktionen mellan *effektivitet* och *produktivitet*. I produktivitetsbegreppet ligger endast en kvantitetsaspekt – hur många beslut produceras per tidsenhet? I effektiviteten ingår både en kvantitets- och en

kvalitetsaspekt – bedömningen måste göras utifrån lagarna, men det skall inte ta längre tid än nödvändigt att uppnå denna kvalitet!

Produktionen sker effektivt om man inte kan öka produktionen av en vara utan att minska produktionen av en annan. Ingen insatsvara kan då göra mer nytta genom att flyttas någon annanstans i produktionskedjan. I den ekonomiska definitionen av effektiv resursallokering finns som sagt också ett *konsumentperspektiv*: RÄTT varor skall produceras. Förutom effektivitet i produktionen måste konsumenternas marginella substitutionskvot mellan två varor vara lika med prisrelationen för att situationen ska betraktas som paretoeffektiv (se t.ex. Nicholson (2002), kap. 17). Konsumentbegreppet är, vilket nämndes i inledningen, något problematisk i förvaltning, eftersom det inte är den person som konsumerar varan som betalar för den. De "direkta" konsumenternas efterfrågan skiljer sig från medborgarnas aggregerade efterfrågan. Som Canice Prendergast påpekar behöver de direkta konsumenterna inte ens ha ett uns av betalningsvilja för varan men ändå få den – vilken tjuv skulle betala för att bli häktad? Prendergast hävdar att skillnaden i efterfråga mellan direkta och indirekta konsumenter är ett så stort problem att byråkratiska organisationer aldrig fungerar effektivt (Prendergast 2003:930). I Prendergasts modell antas att sannolikheten för att den enskilde agentens beslut granskas ökar om klienten klagar på beslutet. Agenten antas vilja undvika att bli granskad för många gånger, eftersom det signalerar att han presterar dåligt. Eftersom agenten vinner på att klienten inte klagat är det optimalt för honom att fatta beslut som klienten gillar. Men de beslut som klienten gillar kommer inte vara samhällslogiskt optimala – vi har ju ett marknadsmisslyckande (tjuven klagat inte om han/hon släpps fri). De klagomål som utgör principalens underlag för vilka beslut som skall granskas är alltså inte tillförlitliga. Det kommer finnas felaktiga beslut där klienten inte har klagat eftersom beslutet har gynnat honom/henne (Prendergast 2002:931). Hur ska principalen förmå agenten att fatta rätt beslut, trots dennes incitament att tillmötesgå klienten? Prendergast visar att agenten kommer rapportera ärligt och anstränga sig tillbörligt, om han är säker på att en eventuell granskning kommer visa att hans beslut är rätt. Om en granskning däremot kan komma att visa att han har gjort fel uppstår det ovan nämnda problemet med att agenten har incitament att gå klienten tillmötes för att undvika klagomål. För att tillintetgöra detta incitament är en bra strategi för principalen att lägga mindre vikt vid klienternas klagomål och höja sannolikheten för granskning av ärenden som ingen klagat på. En ineffektivt hög granskningsnivå av korrekta ärenden är alltså priset för att få agenterna att fatta obekväma beslut. Klienterna förlorar dessutom på detta eftersom de har mindre chans att få gehör för rättmätiga klagomål och

eftersom korrekta beslut undersöks mer än vad som är effektivt (Prendergast 2002:932). Agentens beslutsfattande kommer ta längre tid när risken för granskning ökar, för ju längre tid agenten tar på sig desto mer hinner han utreda och ju mindre blir då risken att fel beslut fattas (Prendergast 2002:933). Man kan säga att principalen offerar "rätt sätt" för att åstadkomma "rätt saker".

2.2 Implementeringsproblem

2.2.1 Vad är implementeringsproblem?

Statsvetaren Anders Sannerstedt definierar implementeringsproblem som "att politiska beslut inte genomförs så som beslutsfattaren avsett" (Sannerstedt 2001:19). Med beslutsfattare avser Sannerstedt politiker, och tjänstemännen är de som implementerar (genomför). Denna bild skymmer i viss mån förvaltningens hierarki, då "tjänstemän" är beteckningen för såväl generaldirektör som handläggare, vilka ju sinsemellan har ett beslutsfattare-verkställareförhållande.

Varför är begreppet implementeringsproblem angeläget för denna uppsats? Dels kan det kopplas till frågorna om effektivitet. Oavsett vilka kriterier som sätts upp för vad Försäkringskassan skall göra för att vara effektiv måste dessa kriterier även *nås* för att verksamheten verkligen skall vara effektiv. När man inte upp till dem, så har man just ett implementeringsproblem. Dessutom ger statsvetarnas teoretiserande kring implementeringsproblem en hel del nyttiga distinktioner och insikter som jag kommer använda i analysen av både effektivitetsfrågan och principal-agentproblemet.

Sannerstedt beskriver relationen mellan beslutsfattare och verkställare utifrån begreppen *styrning* och *kontroll*. Med styrning försöker beslutsfattaren påverka verkställarens framtida handlingar, så att dessa skall ligga i linje med det fattade beslutet. Kontroll av verkställarens handlingar sker i efterhand, och kan leda till förändringar i styrningen om implementeringsproblem upptäcks (Sannerstedt 2001:20f).

En annan distinktion ligger mellan styrningens reliabilitet och dess rationalitet, där det första syftar på i vilken grad verkställaren lyder beslutsfattarens order och det senare på i vilken grad denna lydnad leder till de resultat som beslutsfattaren hade önskat (Sannerstedt 2001:21). Låg rationalitet kan indikera att teorin bakom det politiska beslutet är felaktig. I så fall rör det sig inte om något egentligt implementeringsproblem (Sannerstedt 2001:35).

Sannerstedt ger tre perspektiv på implementering. Det första, det traditionella perspektivet, är tillämpligt då implementeringen fungerar mer eller mindre automatiskt, exempelvis när en ersättningsnivå ändras. Styrningen är rationalistiskt inriktad, i den mening att det är klart vad beslutsfattaren vill att verkställaren ska göra, och dess reliabilitet är hög. Det andra perspektivet bygger på Michael Lipskys teori om street-level bureaucrats (närbyråkrater). Teorin betonar den handlingsfrihet som uppstår för dessa närbyråkrater, som befinner sig närmast verksamhetens klienter. Närbyråkraterna har ett flertal arbetsuppgifter. Dessutom besitter de en professionell kompetens som beslutsfattarna (åtminstone politikerna) inte har. Närbyråkraternas förmodade överskott på arbetsuppgifter gör det nödvändigt för dem att rutinisera arbetet, göra prioriteringar och skapa kösystem. I realiteten förenas alltså beslutsfattande och implementering, genom att det blir närbyråkraten som utformar politiken under implementeringens gång. Dessa omständigheter försvårar den politiska beslutsfattarens styrning och kontroll av verksamheten. Även för klienten kan det vara svårt att få till stånd en kontroll, då också de (vanligtvis) saknar professionell kompetens, befinner sig i en tvångsbetonad situation där handläggaren har makt över dem och klienten ofta har lägre status än handläggaren. (Sannerstedt 2001:21f). Som Hall påpekar är handläggarna på Försäkringskassan typexempel på närbyråkrater (Hall 2002:29). Sannerstedt tredje implementeringsperspektiv utgår från de nätverk av aktörer som deltar i utformning och verkställande av politiken. Dessa nätverk karakteriseras av gemensamt problemlösande samt oklar ansvarsfördelning. De är svåra att styra, men betoningen på förhandlingar kan ses som ett tecken på effektivitet (Sannerstedt 2001:23f).

2.2.2 Varför uppstår implementeringsproblem?

För att styrningen ska ha hög reliabilitet krävs, enligt Lennart Lundquist, att verkställaren ska *förstå* beslutet samt *kunna* och *vilja* genomföra det. Utifrån dessa villkor förklarar Sannerstedt varför implementeringsproblem uppstår.

Implementeringsproblem på grund av vaga och motstridiga beslut relateras till *förstå-villkoret*. Ramlagar är exempel på vaga politiska beslut som ger byråkraten stor handlingsfrihet men lite vägledning. Med Sannerstedts definition av implementeringsproblem är det lätt att förstå: ju fler möjliga utfall som finns, desto mindre är chansen att just det som förverkligas är det som "beslutsfattaren hade tänkt sig". Vaga beslut kan enligt Sannerstedt vara resultatet av att politikerna har offrat precision för att uppnå politisk enighet. Han pekar också på att det finns en symbolisk aspekt av politiska beslut som kan göra dem oklara. Eftersom politik inte bara är beslutsfattande utan även att skapa och forma människors uppfattning om verkligheten kan ett mål snarare syfta till att få upp allmänhetens ögon för ämnet i fråga än att uppfyllas ordagrant (Sannerstedt 2001:29-34).

Resursbrist är ett ofta angivet skäl till att implementering misslyckas, och är relaterat till *kunna-villkoret*. Målen *kan* inte uppnås med de medel som tilldelats myndigheten. Här knyter Sannerstedts resonemang an till Niskanens byråkratimodell, där byråkraternas mål bl.a. är att maximera förvaltningens storlek (Rosen 2005:126f). Sannerstedt manar till kritisk granskning av myndigheternas klagomål över för små anslag. Han återgår också till spåret om symboliska mål, då han föreslår att "beslutsfattarens faktiska intentioner är kanske inte att högt ställda mål verkligen ska uppfyllas, utan att tillämparen skall göra så gott han kan med de resurser han fått att disponera" (Sannerstedt 2001:35f).

Slutligen förklarar Sannerstedt implementeringsproblem med bristande *vilja* hos agenten. Detta kan dels bero på att agenten ogillar det politiska beslutet, exempelvis för att han anser det odemokratiskt, dels på att beslutet inte är förankrat hos agenten (här utgör socialtjänstlagen, som utarbetats av socialarbetare, ett motexempel)(Sannerstedt 2001:37f). Ett vidare perspektiv på vilje-aspekten är att implementeringsproblem uppstår eftersom den handling som uppmanas av beslutsfattaren inte leder till att agenten nyttomaximerar. Vi är då inne på principal-agentteorin.

2.3 Moral hazard och principal-agentproblematiken

Inom nationalekonomin används begreppet moral hazard för en situation där två parter har slutit ett kontrakt och den ena parten kan undvika sina förpliktelser utan att den andra parten

(med säkerhet) kan observera detta oönskade beteende. Problemet orsakas av att kontraktet är inkomplett i den mening att det är omöjligt, eller för dyrt, att övervaka att motparten verkligen håller sig till dess regler (Se t.ex. Milgrom & Roberts 1992:167f). Exempelvis kan det vara svårt för handläggarnas sektionschef att veta om en handläggare som producerar 5 beslut per år lägger ned maximal ansträngning på jobbet eller har tankarna på annat håll under större delen av arbetstiden.

Exemplet med sektionschefen kan beskrivas i termer av motstridiga intressen. Låt oss säga att chefens målsättning är att kontoret ska betjäna så många klienter som möjligt under året, medan handläggarens mål är att samla in så mycket information som möjligt om varje klient. Chefens önskan om produktivitet kan då kollidera med handläggarens mål. En sådan konflikt är vad som karakteriserar ett principal-agentproblem (Milgrom & Roberts 1992:170). Principalen (chefen) kan i princip lösa problemet på de två sätt som nämndes i stycket om implementering: antingen genom *styrning* av agentens beteende eller genom att skaffa sig mer information genom att *kontrollera* agentens insatser.

I kommande avsnitt går jag igenom några teoretiska lösningar på principal-agentproblem. Den första, ekonomiska incitamentkontrakt, är en form av styrning som bygger på tanken att det finns en summa pengar som får agenten att vinna på att sträva mot chefens mål. Därefter presenteras några aspekter av lösningar som bygger på kontroll. Slutligen kommer några ord om efficiency wage-modellen, där styrning och kontroll samverkar.

2.3.1 Teori om ekonomiska incitamentskontrakt⁴

Styrning genom ekonomiska incitament går ut på att göra det handlingsalternativ som föredras av principalen till det som maximerar agentens nytta (Schotter 2003:315). Det klassiska exemplet är att agenten får provision baserad på hur mycket han/hon producerar. Detta incitamentkontrakt knyter agentens lön till principalens mål (förutsatt att principalen vill ha så stor produktion som möjligt). Principalens nytta internaliseras på så vis i agentens nyttofunktion.

Modell för ekonomiska incitamentkontrakt

För att ge en bättre känsla för hur incitamentskontrakt fungerar använder jag mig av en modell ur en bok av Paul Milgrom och John Roberts (1992, s. 210-236). Kontraktet är *linjärt*, vilket innebär att det ekonomiska incitamentet är proportionellt mot agentens ansträngningsnivå (på den aktuella arbetsuppgiften). För varje ytterligare ansträngning Δe belönas agenten med löneökning $\beta \Delta e$. Lönen kan skrivas som

$$w = a + \beta(z + \mu y).$$

a är en grundlön som utgår vilken ansträngningsnivå agenten än väljer. β kallas incitamentskoefficienten och anger hur mycket agentens ersättning ändras när ansträngningsnivån förändras (det marginella incitamentet). Då ansträngningsnivån vanligen inte är direkt observerbar för principalen får den uppskattas med hjälp av en indikator på att agenten ansträngt sig, z . Indikatorn z består dels av e , agentens ansträngning, och dels av x , en slumpvariabel (om z vore en perfekt indikator hade $z = e$ gällt). För att öka säkerheten kring huruvida ett gynnsamt eller dåligt utfall för agenten beror på agentens ansträngning eller på yttre faktorer som agenten inte har kontroll över - risk - inkluderas även en variabel som är korrelerad med x , y , i formeln. y viktas med μ , vars värde beror på hur mycket y och x samvarierar (Milgrom & Roberts 1992:215f).

I modellen antas agenten vara riskavers och principalen vara riskneutral. Agentens riskaversion innebär att han föredrar en summa pengar som utbetalas med säkerhet framför en lika stor förväntad summa pengar. Den förväntade summan E kan t.ex. beräknas som $E = 0,5 \cdot 0 + (1 - 0,5) \cdot 100 = 50$. Den riskaversa agenten tycker att risken för att få 0 kr inte vägs upp av möjligheten att få 100 kr, trots att sannolikheten för att respektive utfall inträffar är lika stor. Agenten är t.o.m. villig att betala en så kallad riskpremie för att slippa osäkerheten. Den förväntade summan 50 är alltså värd mindre än en 50-lapp som agenten är säker på att få. Den säkra summa pengar som ger samma nytta som den förväntade summan E kallas för agentens certainty equivalent (c.e.). Om riskpremien är 10 kr är agentens c.e. 40 kr (Milgrom & Roberts 1992:210f).

⁴ Se t.ex. Burgess & Ratto (2003) för en sammanfattning av forskningen om och empiriska undersökningar av incitamentkontrakt i offentlig sektor.

Den riskneutrala principalen är indifferent mellan en förväntad summa pengar E och en lika stor säker summa. Riskneutralitet kan förklaras med "de stora talens lag", att vinster och förluster jämnar ut sig för en principal av betydande storlek. De stora talens lag gäller dock bara risker som är statistiskt oberoende av varann. En epidemi som drabbar hela den svenska arbetskraften är exempelvis en risk som Försäkringskassan inte kan neutralisera. Ett vanligt företag kan dämpa även sådana stötar med hjälp av kapitalmarknaden, genom att diversifiera sin portfölj (Milgrom & Roberts 1992:210-213). Då denna möjlighet inte finns för Försäkringskassan kan man ställa sig frågande till om den kan antas vara riskneutral. Dixit påpekar i en artikel att det för politiker och offentlig verksamhet finns vissa kritiska värden där de inte kan anses vara riskneutrala (Dixit 2002:699). Ett i svensk kontext sådant kritiskt värde skulle exempelvis kunna vara öppen arbetslöshet på 10%. Dixits poäng är att ett linjärt incitamentskontrakt (som Milgrom & Roberts modell) inte lär tillämpas kring de kritiska värdena. Där kommer istället incitamenten se ut på följande vis:

$w = \text{"hög" om arbetslösheten} < 10\%$

$w = \text{"låg" om arbetslösheten} \geq 10\%$

Detta kallas för en "step function". Observera att detta kontrakt inte ger någon kompensation för ansträngningar utöver den kritiska nivån. För att få agenten att anstränga sig även om han vet att han kommer uppnå/inte kommer uppnå den kritiska nivån kan kontraktet kompletteras med ett linjärt kontrakt i andra intervall (Dixit 2002:699f, 702).

Med denna invändning om myndigheters riskneutralitet i bakhuvudet återvänder jag nu till Milgrom & Roberts modell med riskneutral principal. Eftersom agenten tål mycket lite risk relativt principalen är det optimalt att principalen bär all risk. Enklare uttryckt, i ett sådant läge bör agenten förses med en månadslön, som genom sitt oberoende av uppmätt prestation och yttre förhållanden neutraliserar agentens risk. Detta är liktydigt med att inte ha något incitamentskontrakt. Tyvärr innebär detta att principal-agentproblemet förblir olöst. *Agentens riskaversion måste därför vägas mot principalens önskan att ge agenten ekonomiska incitament* (Milgrom & Roberts 1992:217)⁵. I modellen antas värdemaximeringsprincipen gälla: en effektiv resursallokering maximerar det totala värdet av individernas nytta (Milgrom

⁵ I empiriska studier har denna avvägning mellan risk och incitament, en av incitamentteoriens grundpelare, visat sig svår att belägga. Rättare sagt, man har i flera studier inte kunnat falsifiera motsatsen. Risk (som bärs av

& Roberts 1992:36). Eftersom osäkerhet råder är det principalen och agentens certainty equivalents som ska maximeras (Milgrom & Roberts 1992:213).

$$\text{Agentens c.e.} = a + \beta e - C(e) - 0,5r\beta^2\text{Var}(x + \mu y)$$

där $(a + \beta e)$ är agentens förväntade inkomst, $C(e)$ är det obehag ("kostnaden") agenten upplever pga. att han måste anstränga sig och $0,5r\beta^2\text{Var}(x + \mu y)$ är riskpremien som motsvarar agentens betalningsvilja för att slippa risktagande (r är ett mått på agentens riskaversion. $r > 0$ för riskavers individ och $r = 0$ för riskneutral individ).

$$\text{Principalens c.e.} = P(e) - (a + \beta e)$$

där $P(e)$ är principalens bruttovinst då agentens ansträngningsnivå är e och $(a + \beta e)$ är den förväntade lön som måste betalas till agenten. För att tillämpa värdemaximeringsprincipen maximerar man följande uttryck, som är summan av de båda tidigare:

$$\text{Totala c.e.} = P(e) - C(e) - 0,5r\beta^2\text{Var}(x + \mu y) \quad (1)$$

Det finns två allmänna restriktioner vid utformning av incitamentkontrakt. Den första, deltaganderestriktionen, säger att incitamenten måste sättas tillräckligt högt för att agenten inte ska tjäna på att överge principalen och ägna sig åt alternativ sysselsättning (Schotter 2003:316). Den andra restriktionen är att agentens marginalintäkt av ansträngning måste vara lika stor som marginalkostnaden. Detta inses genom maximering av agentens c.e.. Om agentens kostnad för att anstränga sig är en kontinuerlig funktion av ansträngningsnivån och marginalkostnaden är tilltagande maximeras agentens c.e. då $\beta - C'(e) = 0$. Denna restriktion innebär att principalen endast kan välja incitamentkontrakt där $\beta = C'(e)$ (Milgrom & Roberts 1992:217f).

Optimala incitamentkontrakt

Utifrån värdemaximeringsprincipen och ekvation (1) härleder Milgrom & Roberts fyra principer för design av incitamentskontrakt. Nyckeln till att förstå principerna ligger i att

agenten) och incitamentskontrakt är i dessa fall positivt korrelerade. Canice Prendergast (2002) har föreslagit några förklaringar till varför hypotesen om negativ korrelation inte stämmer i dessa fall.

tänka på vilka variabler i ekvation (1) principalen kan förändra för att göra (1) så stor som möjligt.

Den första principen, informativitetsprincipen, säger att man ska exkludera termen μy om $\text{Var}(x + \mu y) > \text{Var}(x)$. En hög varians betyder att det mått man använder är ganska osäkert. Ett osäkert mått bör tillmätas mindre betydelse än ett säkrare mått vid bestämning av incitament, för det är ju meningen att agentens ansträngning, inte slumpen, skall avgöra agentens lön. Om kovariansen mellan x och y är positiv ska μ tilldelas ett negativt värde, eftersom goda/dåliga utfall i så fall med större sannolikhet kan härledas till yttre faktorer som agenten inte ska belönas/straffas för (Milgrom & Roberts 1992:220).

Princip nummer två kallas incitamentintensitetsprincipen och belyser hur principalen bör sätta värdet β (det marginella incitamentet). Enligt Milgrom & Roberts ges den optimala intensiteten av

$$\beta = P'(e) / [1 + rVC''(e)] \quad (2)$$

där $V = \text{Var}(x + \mu y)$. Formeln ger oss fyra intuitioner:

- * Det optimala incitamentet (β) är större, ju högre marginalvinst principalen gör av en förändring i e , allt annat lika.
- * Ju mindre riskavers agenten är, desto kraftigare incitament bör användas.
- * Ju sämre mått på ansträngning principalen använder sig av (dvs. ju större V), desto svagare bör incitamentstrukturen vara.
- * Ju lättare agenten har att öka sin ansträngning givet ökade incitament, desto kraftigare incitament bör användas. Det är exempelvis onödigt att ha starka incitament för någon som jobbar vid ett band med fixerad hastighet, eftersom denna person inte kan reagera på de ökade incitamenten (Milgrom & Roberts 1992:221ff).

Den tredje principen rör kostnaden för att mäta agentens ansträngning. Låt $M(V)$ vara kostnaden för att använda ett mått med skärpan V . Ju högre skärpa man vill ha, desto dyrare antas det vara. Princip tre säger att ju kraftigare incitament man ger agenten, desto mer säkerhet i mätningen av agentens prestationer korrekt bör principalen kräva. I en sådan situation bör alltså relativt mycket resurser läggas på mätning av prestationer – kontroll.

Milgrom & Roberts påpekar att de optimala nivåerna på β och V bestäms samtidigt, eftersom de är komplement (Milgrom & Roberts 1992:226f).

Den fjärde och sista principen, lika kompensationsprincipen, tillämpas när agenten har flera arbetsuppgifter och principalen inte kan observera hur agenten delar sin tid mellan uppgifterna. Då bör incitamenten för uppgifterna sättas lika, annars kommer agenten endast ägna sig åt uppgiften med högst incitament. Detta härleds matematiskt utifrån antagandet att agentens totala kostnad av ansträngning är summan av kostnaderna på båda uppgifterna, dvs. $C(e_1, e_2) = C(e_1 + e_2)$. Antagandet kan förklaras med att kostnaden är en alternativkostnad: vilken arbetsuppgift agenten än lägger sin ansträngning på kommer han att vara upptagen.

$$\text{Agentens c.e.} = a + \beta_1(e_1 + x_1) + \beta_2(e_2 + x_2) - C(e_1 + e_2) - 0,5r\text{Var}(\beta_1x_1 + \beta_2x_2)$$

$$\text{Maximering m.a.p. } (e_1, e_2) \text{ ger } \beta_1 = C'(e_1 + e_2) \text{ och } \beta_2 = C'(e_1 + e_2). \quad (3)$$

Alltså sätts $\beta_1 = \beta_2$ för att agenten ska lägga tid på båda uppgifterna. (Milgrom & Roberts 1992:228f). Ett uppenbart alternativ till incitamentskontrakt blir i fallet med flera arbetsuppgifter att betala en vanlig månadslön (Milgrom & Roberts 1992:230). Milgrom och Bengt Holmström (1991) behandlar vidare i en artikel problematiken med flera arbetsuppgifter. Om en dimension av agentens arbete är lätt att mäta bör principalen enligt incitamentintensitetsprincipen förse agenten med ett kraftigt incitament för denna uppgift. Men om agentens andra arbetsuppgift är svårare att mäta, och därmed kopplad till ett svagare incitament, kommer denna andra arbetsuppgift att negligeras av agenten, enligt ekvation (3). Incitamentet för uppgift ett bör då försvagas, i linje med lika kompensationsprincipen (Holmström & Milgrom 1991:26). Om möjligt kan man dela upp arbetsuppgifterna på olika agenter och förse den agent som har ansvar för de mätbara aspekterna med ett kraftigt incitament och den andra med svagare incitament eller inget alls (Holmström & Milgrom 1991:27f). Detta gäller om arbetsuppgifterna är substitut, exempelvis om den ena uppgiften är att ta emot kunder och den andra att ägna sig åt arkivering. Om arbetsuppgifterna däremot är komplement kommer ökade incitament för den ena uppgiften inte leda till att den andra förbises (Dixit 2002:704).

Flera principaler

I denna uppsats ligger fokus på sektionschefens roll som principal. I verkligheten har handläggarna flera principaler, som var och en kan ha sina egna mål. Principal-agentproblem kan då uppstå i flera dimensioner (Dixit 2002:697f). I en kontext där agenten lyder under flera principaler måste han göra avvägningar mellan deras olika önskemål. Varje principal antas vilja maximera agentens ansträngningar i den dimension som hon är intresserad av, och därmed minimera agentens ansträngning på alla övriga områden. Använder principalerna ekonomiska incitament för att motivera agenten gäller samma sak som när agenten har flera arbetsuppgifter: om två principalers mål är substitut för varandra är det ett nollsummespel där den enas vinst är den andres förlust. Om deras mål är komplement vinner båda på att den ena höjer incitamenten. Det optimala är alltså att om möjligt skapa organisationer där alla principalers mål kompletterar varandra (Dixit 2002:709f).

Tidsaspekter

Säg att agenten är anställd hos principalen i under två tidsperioder, period 1 och 2. Om principalen använder den information om agentens prestationer som genererats i första perioden när hon bestämmer incitamenten för nästa period lönar det sig inte för agenten att anstränga sig i period ett, eftersom detta leder till högre krav på ansträngning i period två. Detta kallas "ratcheteffekten" och kan förklaras med hjälp av incitamentsintensitetsprincipen. I period ett avslöjas information om agenternas ansträngningsnivåer och prestationer. Detta minskar osäkerheten vid mätning i period två - principalen får ju en referenspunkt. Detta ser man i formel (2) som att V minskar. β , det marginella incitamentet, ökar därför, vilket orsakar högre optimal ansträngningsnivå över tiden (marginalintäkten blir lika med marginalkostnaden vid en högre ansträngningsnivå än tidigare). Om det inte hade varit samma agent i period ett och två skulle detta inte innebära problem. Ratcheteffekten leder då till ökad effektivitet i produktionen. Om agenten däremot är densamme i alla perioder kan denne vägra att samarbeta när nya produktivetsökande rutiner införs, ifall han förutser ratcheteffekten. Milgrom & Roberts visar att en bättre lösning då är att principal och agent kommer överens om en ansträngningsnivå som principalen har rätt att kräva av agenten i alla perioder. Frestelsen att bryta denna överenskommelse reser dock frågan om principalens trovärdighet (Milgrom & Roberts 1992:233-236).

En annan tidsaspekt rör agentens karriär. I en modell ursprungligen utvecklad av Bengt Holmström visas hur en agent i början av sin karriär kommer att anstränga sig även utan

explicita ekonomiska incitament, eftersom han vill visa principalen hur duglig han är och därmed öka chanserna till högre lön eller befordran i framtiden. En agent som närmar sig pensionsåldern kommer å andra sidan "leva på räntan" av sitt tidigare upparbetade rykte, och behöver explicita incitament för att anstränga sig. Notera hur detta resultat står i kontrast till ratcheteffekten, där agenten *inte* vill verka flitig i period ett (Dixit 2002:703f).

Inre motivation?

Somliga sociologer och socialpsykologer hävdar att explicita incitament kan vara kontraproduktiva, eftersom de kan förstöra agentens inre motivation och därmed leda till att arbetet blir sämre utfört. Detta påstående stöds inte av ekonomisk teori - där de ekonomiska incitamenten otvetydigt har effekten att agenten anstränger sig mer - och är inte belagt av empiriska undersökningar, enligt David Kreps. I en artikel försöker Kreps skissera några möjliga förklaringar till varför explicita incitament kan tänkas tränga undan inre motivation (Kreps 1997:360). Hans ena förklaring är att det som verkar vara inre motivation egentligen rör sig om yttre incitament, men svårupptäckta sådana. Rädsla för att bli avskedad och därmed få minskad inkomst, att inte kunna avancera på arbetet eller bli utstött av arbetskamraterna är exempel på svårupptäckta yttre incitament till ansträngning. När sådana incitament är substitut och inte komplement till de incitament som tillhandahålls i ett explicit kontrakt kommer det att se ut som att explicita incitament har trängt undan inre motivation. Om agenten har ett flertal arbetsuppgifter och dessa är mångfacetterade, kan det, som tidigare nämnts, vara bättre att strunta i incitamentkontrakt eftersom dessa å ena sidan blir tandlösa om de ska fånga alla aspekter men å andra sidan snedvrider agentens ansträngningar om de INTE tar hänsyn till alla aspekter. Man uppnår enligt Kreps i en sådan situation bättre resultat genom att i efterhand utvärdera agentens prestationer enligt på förhand specificerade men vaga kriterier. Detta gör agenten mer lyhörd för yttre omständigheter och icke förutsedda händelser (Kreps 1997:361f). Kreps andra förklaring till varför explicita incitament tycks tränga undan andra bygger på socialpsykologi. Agenten rättfärdigar, i situationen utan explicita incitamentkontrakt, den ansträngning han lägger ned på arbetet för sig själv genom att intala sig att han tycker om att arbeta, åtminstone vid låga till medellåga ansträngningsnivåer⁶. När incitamentkontrakt införs rättfärdigar agenten istället ansträngningen med att han får lön för mödan. Ansträngningen blir alltså något han måste belönas för att göra, något icke eftersträvansvärt. Agenten internaliserar ekonomisk teori, och

⁶ Holmström & Milgrom antar också i sin modell att agenten inte är ansträngningsavers upp till en viss ansträngningsnivå (Holmström & Milgrom 1991:33)

yttre motivation tränger ut inre (Kreps 1997:361ff). Dixit å sin sida problematiserar inte begreppet "inre motivation", utan menar helt enkelt att ansträngning på jobbet kan ingå i agentens nyttofunktion, kanske pga. etiska övertygelser (Dixit 2002:715).

2.3.2 Kontroll av agentens insatser

En alternativ lösning på principal-agentproblemet är att intensifiera kontrollen av agentens prestationer. Man kan dels öka kontrollen över hur agenten arbetar och dels av de resultat som produceras. Principalens informationsproblem löses på detta sätt genom att hon helt enkelt skaffar sig mer information och begränsar de aspekter av agentens arbete som hon inte har kontroll över.

Principalens kostnader för att granska agentens uppgifter kan bli höga när agentens uppgifter är svårkontrollerbara. Ett exempel är när en person vars hus har brunnit ned anmäler skadorna till sitt försäkringsbolag. Det är då svårt för försäkringsbolaget att kontrollera om den försäkrade verkligen ägde alla saker som hon uppger. Den försäkrade har då incitament att "spela mot systemet" och uppge lite fler förlorade saker än vad som verkligen är fallet. Detta problem uppstår efter att kontraktet trätt i kraft⁷. Det är en fråga om agentens benägenhet att uppge sanningen. För att motverka problemet kan man knyta sannolikheten för utredning till hur positiv agentens rapport till principalen är. Sannolikheten för en kontroll är 0 när agenten uppger det för honom själv värsta utfallet - agenten antas inte vilja ljuga om något som får honom själv att framstå i dålig dager (Dixit 2002:700f). Problemet kan minska om principal-agentrelationen sträcker sig över flera tidsperioder. Om en agent ständigt skyller dåliga utfall på otur minskar hans trovärdighet över tiden, och principalens beslut om att genomföra en grundlig utredning kommer med större sannolikhet att löna sig (Dixit 2002:702).

Holmström & Milgroms modell visar att ju svårare det är för principalen att mäta agentens prestationer, ju fler restriktioner bör läggas på agentens möjligheter att ägna sig åt privatsaker (exempelvis att ringa hem från telefonen på kontoret). Om agentens prestation är lätt att mäta kan man upprätta ett incitamentkontrakt, vilket gör det optimalt för agenten att lägga mindre tid än nödvändigt på privatsaker eftersom marginalkostnaden för sådana aktiviteter ökar. Men

när incitamentkontrakt är olämpliga får förbud fungera som substitut (Holmström & Milgrom 1991:27).

Undanträngningseffekter

Bruno Frey hävdar att när styrning och/eller kontroll av agentens arbetsinsatser ökar kan detta tränga undan insatser som tidigare kommit till stånd på grund av att agenten känner en moralisk plikt att anstränga sig. Till skillnad från i andra modeller menar alltså Frey att agenten anstränger sig även när ingen övervakning av arbetet sker eller inga explicita ekonomiska incitament finns (Frey 1993:1523f). Resonemanget bygger på att agenten upplever att principalen visar tilltro till agentens arbetsmoral genom att ge denne stor handlingsfrihet i arbetet. Om agenten värderar detta erkännande positivt kommer han anstränga sig mer i en situation där erkännandet ges än i en utan, eftersom erkännandet är en slags belöning. När principalen väljer att intensifiera övervakningen av agentens arbete (minska handlingsfriheten) upplever agenten att principalens tilltro till hans arbetsmoral har minskat. Den rationelle agenten anstränger sig därför mindre. Georg Akerlof beskriver fenomenet som att "agenten erbjuder principalen en gåva, men principalen tar inte emot den [min övers.]" (Frey 1993:1525f). Den motsatta effekten, att agenten anstränger sig mer pga. den ökade övervakningen, finns också. Freys poäng är att slutresultatet är beroende av vilket som dominerar: ansträngningsminskningen pga. förlorad tilltro eller ansträngningarna som följer av ökad övervakning? I situationer där det är svårt att formulera regler för hur arbetet skall gå till, där det är svårt att uppskatta arbetets kvalitet och/eller där arbetet kräver många bedömningar kommer agentens moral spela en stor roll för hur han betar sig, enligt Frey. Det är därför i sådana situationer stor risk att den ovan beskrivna utträngningseffekten dominerar (Frey 1993:1525). Om man bara övervakar de agenter som saknar arbetsmoral kommer man undan problemet, men dessa agenter har starka incitament att dölja sitt omoraliska beteende vilket omöjliggör denna lösning. "Universell" övervakning kommer därför tillämpas och risken för utträngningseffekten öka. Personer som arbetar i den offentliga sektorn antas ibland ha en extra hög arbetsmoral, eftersom de offrat möjligheten till högre lön i den privata sektorn för att kunna hjälpa andra människor. Detta innebär dock bara att utträngningseffekten är extra stark på marginalen (Frey 1993:1527ff).

⁷ Det liknar moral hazard i detta avseende. Vad jag förstår ligger skillnaden i att moral hazard angår agentens handlingar i allmänhet medan detta specifikt rör agentens rapporter till principalen.

2.3.3 Efficiency wage

I sin strävan att minska följderna av sitt informationsproblem ställs principalen inför ett val mellan *styrning*, att försöka motivera handläggarna att handla i linje med principalens önsknings, och *kontroll*, att begränsa handläggarens möjligheter att inte göra det. Relationen mellan styrning och kontroll kan synliggöras med hjälp av Carl Shapiro och Joseph Stiglitz' efficiency wage-modell.

I denna modell antas att agenten endast kan välja mellan att anstränga sig och att inte göra det, och att han tycker illa om ansträngning. För principalen gäller det alltså att få agenten att anstränga sig. Det finns två sätt att åstadkomma detta. Antingen övervakar principalen agenten noga, så att denne måste anstränga sig för att inte bli uppsagd. Alternativt kan principalen betala agenten (minst) den summa pengar som gör honom indifferent mellan att slappa och att anstränga sig – den effektiva lönen (efficiency wage). Poängen är alltså att principalen kan justera övervakningsintensiteten och/eller lönenivån för att göra slappandet oattraktivt (Milgrom & Roberts 1992:250ff).

Efficiency wage-teorin implicerar att hög lön är ett substitut för intensiv övervakning (Milgrom & Roberts 1992:258). Magnus Allgulin och Tore Ellingsen invänder mot denna förmodade substituerbarhet. Deras invändning bygger på antagandet att ansträngningsnivåerna är kontinuerliga, inte diskreta som man antar i den vanliga modellen. Låt oss säga att kostnaderna för övervakning sjunker. I ursprungsmodellen såväl som i Allgulin och Ellingsens modell leder detta till att man substituerar övervakning för lön, eftersom det förra blivit billigare. I fallet med kontinuerliga ansträngningsnivåer ackompanjeras denna substitutionseffekt av en storlekseffekt som innebär att det blir optimalt för principalen att öka på både lön och övervakning – eftersom den vinstmaximerande ansträngningsnivån också ökar. Detta innebär att slutresultatet inte alls behöver bli att övervakningen substituerats för lön (Allgulin & Ellingsen, s. 201f). Allgulin & Ellingsen visar att övervakning och lön är komplement under vissa antaganden om principalen och agentens kostnads- respektive vinstfunktioner. Komplementariteten gäller exempelvis för en inom agentteorin vanligt förekommande funktionsform (vilket, som författarna understryker,

naturligtvis inte skall tas som ett bevis för vilken effekt som dominerar)⁸. Ett varningens finger höjs slutligen för att se marginalkostnaden för övervakning som ett mått på dess precision. Att kostnaderna för en viss övervakningsnivå sjunker kan ju lika gärna bero på att utbudet av övervakare ökat som på att tekniken för övervakning förfinats (Allgulin & Ellingsen 2002:208f, 213).

2.4 Det balanserade styrkortet

2.4.1 Om styrkortet

Försäkringskassan, liksom många andra företag och myndigheter på senare tid, använder sig i sin verksamhetsplanering av företagsekonomerna Kaplan & Nortons balanserade styrkort. Grundtanken är att klassisk ekonomistyrning, med fokus på kostnader och intäkter, inte är tillräcklig. Ekonomistyrningen leder till att andra delar av verksamheten än de finansiella negligeras och tar inte hänsyn till framtida utveckling inom branschen ifråga, eftersom redovisning sker i efterhand (Olve et al. 1997:19ff).

Det balanserade styrkortet utgår ifrån en vision om verksamheten. En offentlig förvaltnings vision kan ges av instruktionerna i regeringens regleringsbrev. Visionen konkretiseras sedan ur några olika perspektiv på verksamheten. Det är dessa perspektiv som skall balanseras med hjälp av styrkortet. I Kaplan & Nortons modell exemplifieras med kund-, process- förnyelse- och utvecklings- samt finansiellt perspektiv. Varje perspektiv förses med ett strategiskt mål, som säger hur verksamheten bör vara ur det aktuella perspektivet när visionen uppnåtts. På nästa nivå identifieras kritiska framgångsfaktorer för att nå det strategiska målet i fråga. Därefter bestäms vilka mått på framgång som skall användas och vilka målvärden man strävar mot. Måtten ska vara kopplade till de kritiska framgångsfaktorerna. Slutligen fastställer man en handlingsplan för hur målvärdena skall nås. Uppföljning av resultaten är viktig i det

⁸ Funderingar kring detta antagande inom incitamentteorin är också anledningen till att Allgulin & Ellingsen skrivit denna artikel. De refererar följaktligen till Milgrom & Roberts samt Holmstrom & Milgroms artikel (Allgulin & Ellingsen 2002:208f).

fortsatta arbetet, för att styrkortet skall hållas vid liv (ESV 2000:20-32; Olve et al. 1997:45f, 79).

2.4.2 Om mått och vikten av diskussion

Precis som vid utformningen av incitamentkontrakt uppstår frågan om hur verksamheten, och agenternas ansträngning, kan fångas med hjälp av mått. Modellen ger inte något svar, men dess starka betoning av måtten gör, som ESV påpekar, frågan än mer relevant (ESV 2000:38). I Olve et al. föreslås att måtten bör "ge både vår och omvärldens bild, medge jämförelser över tiden och med andra, kunna kopplas vad gäller orsak-verkan, lämpa sig för att beskriva både tillstånd (stock) och förändring (flöde)" (Olive et al. 1997:194).

Alla mått måste inte vara relaterade till varandra. Detta vore liktydigt med prissättning av de underliggande faktorerna och sådana avvägningar vill man enligt Olive et al. vanligtvis överlåta åt dem som skall implementera styrkortet i praktiken. Just att *diskutera* vilka prioriteringar som skall göras är en grundpelare i styrkortsarbetet, och av valda prioriteringar kommer verksamhetens värderingar avslöjas (Olive et al. 1997:177f). Man ska inte tro att man måste hitta de perfekta måtten - "använda mått bör någorlunda täcka det som uppfattas som potentiellt strategiskt viktigt", vackert uttryckt. Måtten skall ses som en beskrivning, som sedan ska ligga till grund för diskussion. Att man har flera mått gör det svårare att spela mot systemet och negligera aspekter som inte mäts (Olive et al. 1997:148). Olive et al. pekar på risken att styrkortet uppfattas som ett kontrollinstrument istället för ett styrverktyg om det inte förankras i organisationen (Olive et al. 1997:258). Det är viktigt att organisationen utvärderar de mått som används och byter ut dem om de förlorar sin relevans (Olive et al. 1997:79).

3 Försäkringskassan – organisationen och dess målsättningar

3.1 Försäkringskassan och länskassan i Skåne

Försäkringskassan administrerar förutom sjukpenning och sjukersättning (f.d. förtidspension) bl.a. ålderspension, handikappersättning, bostadsbidrag och föräldrapenning. Av varje 100-lapp som cirkulerar i landet kommer ca 25 kr från Försäkringskassan, så det är ingen betydelselös institution.

Fram till januari i år existerade 21 Försäkringskassor, som alla var egna myndigheter. Riksförsäkringsverket var tillsynsmyndighet. 1 januari slogs kassorna ihop till en enda myndighet. Huvudkontoret ligger i Stockholm och har bl.a. hand om gamla Riksförsäkringsverkets uppgifter (www.forsakringskassan.se).

Skåne läns kassa har nyligen gjort en omorganisation i vilken länet delats upp i fem områden med lika många områdeschefer. De olika ärendeslagen är indelade under tre processer, *Sjukförmåner*, *Pension/Handikapp* och *Barn/Familj*. Denna uppsats berör bara processen sjukförmåner. Under varje processchef finns sektionschefer, som är närmast handläggarna. Målsättningen är högst 25 anställda per sektionschef. På grund av kontorens varierande storlek kommer det inte nödvändigtvis vara så att handläggaren sitter på samma kontor som sin sektionschef. Områdes- och processcheferna har ansvaret för budget och ekonomi och verksamheten i stort. Förhoppningen är att sektionscheferna inte skall behöva oroa sig för budgetfrågor utan kunna koncentrera sig på den dagliga verksamheten, personalfrågor och resultat (CÅ).

I Skånekassan arbetade år 2004 ca 1800 personer, varav ungefär 6% har tidsbegränsad anställning. Drygt var fjärde medarbetare kommer att gå i pension inom det närmaste decenniet. 68% är över 45 år. Sjukfrånvaron var 2004 ungefär 6%, vilket var lägre än riksmålet för året. (Årsredovisning 2004:71ff).

3.2 Sjukförsäkringen

Sjukpenning

Rätt till sjukpenning har man om ens arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom och man har en sjukpenninggrundande inkomst. Notera att ett sjukintyg från läkare inte är tillräckligt för att man ska få sjukpenning – sjukdomen måste påverka ens *arbetsförmåga* för att man ska ha rätt till ersättning från försäkringen⁹. Definitionen av sjukdom varierar med vad som enligt vanligt språkbruk och gällande läkarvetenskap uppfattas som sjukdom. Begreppet kan alltså variera över tid (VGL 2004:2, s. 13ff). Handläggaren skall bortse från andra faktorer än de medicinska vid bedömning av vad som är sjukdom (3 kap. 7§ AFL). Exempel på sådana faktorer är sociala, arbetsmarknadsmässiga och ekonomiska. Dock ger sjukdom som har utlösts av sådana faktorer rätt till sjukpenning (VGL 2004:2, s17f).

Sjukersättning

I samband med införandet av det nya ålderspensionssystemet blev det nödvändigt att ändra reglerna för förtidspension. Förtidspensionen, som sedan år 2003 kallas sjuk- eller aktivitetsersättning, införlivades i sjukförsäkringen (VGL 2004:9, s. 25). Sjuk- eller aktivitetsersättning¹⁰ har man rätt till om arbetsförmågan bedöms vara nedsatt med minst en fjärdedel under minst ett år (7 kap. 1§ AFL). Senast ett år efter sjukfallets början ska den försäkrades rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning ha prövats (Vägledning 2004:9, s. 17). Rehabiliteringsmöjligheterna skall ha utretts innan sjuk- eller aktivitetsersättning kan bli aktuellt (VGL 2004:9, s. 65).

⁹ Att läkarens sjukintyg inte automatiskt innebär att man har rätt till ersättning betonas mer vid handläggningen idag än det gjort tidigare, pga. ohälsomålet (se t.ex. DN 7/2 2005 och ST Press 28/2 2005).

Stöd i handläggningen

Försäkringskassans handläggare utreder och bedömer om en sökande har rätt till ersättning från försäkringen. Bestämmelserna kring sjukpenning och sjukersättning anges bl.a. i Lagen om allmän försäkring (AFL) och Socialförsäkringslagen (SoFL). Till sin hjälp i vardagsarbetet har handläggarna de s.k. Vägledningarna, som beskriver och förklarar lagtexterna, en rad propositioner och utskottsbetänkanden på ett mer utförligt sätt och illustrerar med exempel. Även vissa JO-beslut och rättsfall tas upp i Vägledningarna (VGL 2004:9, s. 23f).

I vägledningarna för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning beskrivs den s.k. steg-för-stegmetoden som handläggarna ska följa i utredningen av den försäkrades eventuella arbetsförmåga. När en sjukanmälan kommer in skall sjukpenningshandläggaren, om sjukpenningrätt föreligger, ta ställning till om den försäkrade kommer att vara arbetsför efter den beviljade sjukskrivningsperioden. Om inte ska sjukfallet utredas ytterligare. Handläggarna undersöker följande frågor, steg för steg: Har den försäkrade möjlighet att återgå i sitt arbete, eller kanske bli omplacerad på sin gamla arbetsplats? Kan rehabilitering återföra den försäkrade till sin arbetsplats? Kan den försäkrade klara ett annat på arbetsmarknaden vanligen förekommande arbete utan eller med rehabiliteringsåtgärder? Om svaret är nej på alla ovanstående frågor är det dags att bedöma om sjukpenningen bör övergå till sjukersättning (VGL 2004:9, s.62 samt VGL 2004:2, s. 51-65).

Vem är handläggare?

Beräkning av sjukpenninggrundande inkomst, bedömning av rätten till och utbetalning av sjukpenning görs av en handläggare. Om den försäkrade bedöms oförmögen att kunna återgå till sitt vanliga arbete efter konvalescensen tar en annan handläggare över för fördjupad utredning. Det är i detta steg utredning av arbetsplatsanpassning, rehabilitering och sjukersättning blir aktuellt.

¹⁰ Aktivitetsersättning kan man få om man är mellan 19 och 29 år. Denna ersättning är tidsbegränsad.

3.3 Regleringsbrev och mål

För år 2005 är de två övergripande målen för Försäkringskassan att tilltron till socialförsäkringen och dess administration skall vara hög och att handläggningen skall ske effektivt och rättssäkert. Särskilt framhålls enhetlig rättstillämpning, lika bemötande av medborgarna, effektiv verksamhet¹¹ och god personalpolitik (*Övergripande budget- och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan år 2005*, s. 12). Målet att sjukfrånvaron år 2008 skall vara halverad i förhållande till 2002 års nivå, parallellt med en minskning av antalet nya sjuk- och aktivitetsersättningar, ligger fast. Beslut om rätten till sjukpenning skall som regel ha utfärdats inom 30 dagar efter sjukanmälan. Antalet personer som har fått sjukpenning under mer än ett år skall fortsätta minska. Flera av dessa långa sjukfall skall avslutas på andra sätt än med sjuk- eller aktivitetsersättning i jämförelse med 2004. Försäkringskassan skall förhindra och förkorta sjukskrivningar samt underlätta återgång till arbete (*Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan*, s. 8f).

3.4 Försäkringskassans styrkort

Styrkortet infördes i hela landet 2004, men i Skåne har man använt det sedan 1999 då Skåne länskassa bildades (CÅ). Försäkringskassans styrkort för år 2005 finns i Appendix. Detta styrkorts mål och mått gäller hela organisationen och är alltså inte specifik för Skånekassan. Styrkortet genomsyras föga oväntat av regleringsbrevets övergripande mål. Bland de strategiska mål som Försäkringskassan vill nå återfinns bl.a. att "de försäkrade upplever oss som lätta att nå och lätta att förstå", "rätt ersättning i rätt tid", "fler i arbete, färre sjukskrivna" och att förstatligandet skall leda till mer effektivitet och större enhetlighet.

Länsmål i linje med riksmålen sätts upp. Om de är helt orealistiska för det enskilda kontoret kan detta eventuellt få dispens. Styrkortet bryts ned på kontorsnivå. Hur styrkortsarbetet ter sig på de olika kontoren är idag lite olika beroende på chefernas inställning till kortet men meningen är att det skall förankras hos alla medarbetare. Efter omorganisationen är förhoppningen att styrkortet skall brytas ned på sektionsnivå (CÅ).

¹¹ "flexibilitet i organisationen så att möjligheterna med den nationella sammanhållningen tas tillvara" (*Övergripande...*).

I Skånekassan årsredovisning redogörs för hur väl organisationen uppfyllt målen i 2004 års styrkort (för diskussion om de mått som används och närmare förklaring av begreppen, se stycke 3.5). Målet för sjukersättningsärendenas genomströmningstid uppnås¹² (Årsredovisning s. 17). Andelen ärenden med tillräckliga beslutsunderlag är för låg på sjukpenningssidan, men tillräcklig på sjukersättningssidan (det senare resultatet skall dock tolkas med försiktighet, se stycke 3.5) (Ibid, s. 53ff). Produktiviteten på Skånekassan är högre än målet i styrkortet. Kassan uppnår också styrkortets mål för kundnöjdhet (Ibid, s. 20-24).

3.5 Kvalitetsgranskning på Försäkringskassan

Försäkringskassans kvalitetsgranskning är i princip en kontroll av om handläggaren har tillräckliga underlag för det beslut som är fattat, och om beslutet fullföljts. Systemet för kvalitetsgranskning heter Qben 2 och är utvecklat på Försäkringskassans huvudkontor. Kvalitetsgranskningen i Qben utgörs av ett formulär som innehåller frågor om vad utredningen i fråga innehåller och om vissa underlag finns med. Granskarna prickar av vad som finns respektive saknas. För att ett beslutsunderlag skall anses tillräckligt ska handläggaren ha använt sig av vissa arbetsmetoder, som exempelvis steg-för-stegbedömningen. Ärendeslaget *sjukpenning*s Qben-formulär innehåller följande delar: medicinskt underlag, uppgifter om arbetsförhållanden/kompetens, utredning om sociala förhållanden, steg-för-stegbedömning, sjukpenningsrättsbedömning, förutsättningar för sjuk- eller aktivitetsersättning samt om beslutet är korrekt. Med korrekt beslut menas att rätt förmån ska betalas ut till rätt beslut, dvs. att inte sjukpenning går ut till en ålderspensionär. Detta granskningsformulär är nytt för i år, tidigare tittade man bara på det medicinska underlaget (BH). Observera att formulärens detaljrikedom och hur väl kvalitetsgranskningarna genomförs varierar mellan ärendeslagen. Qben-systemet är fortfarande under utveckling och tillämpas ännu olika på olika förmåner (se vidare stycke 3.6 och 4.2.2)(CÅ).

Bodil Hansson har jobbat med att granska sjukpenningärenden i två år¹³. I Skåne finns 4 granskare inom detta ärendeslag (notera att granskningen av sjukersättningsärenden *ej* ingår i det). Varje månad plockas ett antal slumpmässigt urvalda ärenden ut för granskning. Det rör

¹² Det finns ingen uppgift om sjukpenning.

¹³ Stycket bygger på denna intervju när inte annat anges.

sig om 31 ärenden per ärendeslag och månad. Andelen granskade ärenden varierar alltså mellan olika ärendeslag. För exempelvis tillfällig föräldrapenning granskas en mycket liten andel eftersom så många beslut tas, men i andra ärendeslag granskas nästan samtliga beslut (CÅ).

Sjukpenninggranskarna jobbar två och två. Syftet är att granskningen ska ske så lika som möjligt av alla ärenden. Då och då träffas alla fyra för att "kalibrera", se till att de alla gör på samma sätt. Bodil Hansson uppskattar att de lägger ner 12 timmar i månaden på granskningen.

Alla granskningar skickas till alla lokalkontor och till länskontoret. Länskontoret gör en sammanställning rapporterna och skickar denna till huvudkontoret i Stockholm. Om ett sjukpenningärende inte går igenom granskningen får handläggaren som har gjort fel tillbaka ärendet för att komplettera det. Därefter görs ingen återkoppling, så kvalitetsgranskarna vet inte hur det slutar. Det är handläggarens chef som får följa upp det fällda ärendet. När något ärende blir fällt görs också en sammanställning av vad som är fel i ärendet som länskontoret för ut till alla kontor, så att de ska veta vad man behöver tänka på och lägga mer vikt på.

Det nuvarande systemet infördes 2002 (*Strategi för socialförsäkringens kontroller* 2004:28). I Skånekassans årsredovisning är man mycket försiktig med att dra slutsatser utifrån granskningarnas resultat, då arbetet med kalibrering av instrumentet under förra året ledde till strängare bedömning av ärenden och därmed sämre resultat vid granskningarna (*Årsred.* 2004:18f). Just för ärendeslaget sjukpenning bedöms dock resultaten som tillförlitliga, eftersom sjukpenninggranskarna lagt ned mycket tid på kalibrering (*Årsred.* 2004:53).

Andra kvalitetsaspekter

Kvalitetsaspekter som nämns i Skånekassans årsredovisning men inte framkommer i kvalitetsgranskningen är ärendets genomströmningstid, handläggarens bemötande av den försäkrade och medborgarnas tilltro till försäkringsadministrationen. Genomströmningstiden mäts i antal dagar från det att ärendet inkommit till det att det avslutas. Registrering sker i ett datasystem (*Årsred.* 2004:13). Bemötande mäts med hjälp av kundundersökningen, som går ut till ett par hundra av de försäkrade som har varit i kontakt med Försäkringskassan under året per kontor. Man drar också slutsatser om tilltro utifrån kundundersökningen. För att även täcka in de som inte använder sig av Försäkringskassans tjänster gör man en

imageundersökning tillsammans med bl.a. Posten och Systembolaget. Det visar sig att ju mindre direkt erfarenhet man har av Försäkringskassan desto lägre tilltro har man (som det mäts i dessa undersökningar). Men den stiger alltså med erfarenheten (CÅ + rapport om imageundersökningen som finns på FK:s intranät).

Produktiviteten mäts med stycktidsindex, en sammanvägning av antal beslut eller utbetalningar och hur långt tid dessa har tagit i anspråk. Ju lägre stycktiden är, desto högre är produktiviteten. Här jämförs de olika länskassornas stycktider med riksgenomsnittet. Skånekassans stycktidsindex ligger något under riksgenomsnittet. I förhållande till föregående år har det ökat något. Detta tolkas som en följd av att man trots minskad ärendevolymer inom det tungt vägande ohälsoområdet behållit lika stora resurser som år 2003, i syfte att satsa på kompetenshöjningar och kvalitet. (Årsred. 2004:24f)

3.6 Föredragandens sakgranskning

I vissa ärendeslag, t.ex. sjukersättning (f.d. förtidspension) och handikappförmåner, tas det formella beslutet tas av Socialförsäkringsnämnden (SFN). SFN är en politiskt tillsatt nämnd, och ledamöterna är lekmän. Nämnden har att ta ställning till det PM som handläggaren sammanställer om den försäkrades situation. Innan PM:en går till nämnden sakgranskas de av en föredragande¹⁴. Föredraganden har dels den kvantitetsbetonade uppgiften att samla in PM inför nämndens sammanträden, och dels den kvalitetsbetonade uppgiften att se till att dessa PM håller god kvalitet¹⁵. Om föredraganden bedömer att ett PM inte är acceptabelt skickas det tillbaka till handläggaren för komplettering. I området södra Skåne hålls föredragning för nämnden var 14:e dag. Antal ärenden som tas upp under ett sådant möte är max 45.

Jag har intervjuat Göran Olsson som jobbar som föredragande och dessutom Qben-granskar sjukersättningsärenden. När Göran kvalitetsgranskar ärenden i Qben checkar han bara av att

¹⁴ Även de sjukpenningärenden där den försäkrade fått avslag eller indragen förmån granskas av en sakkunnig, enligt Bodil Hansson.

¹⁵ Sakgranskning är en sorts kvalitetsgranskning, men jag använder ordet "kvalitetsgranskning" om Qben-formulären och "sakgranskning" om föredragandens kontroll.

nödvändiga beslutsunderlag finns där¹⁶. Han framhåller att till skillnad från vid kvalitetsgranskningen tittar han i sin föredraganderoll också på den "inre kvaliteten" i ärendet, att bedömningen är korrekt.

Föredraganden träffar normalt inte den försäkrade som PM:et handlar om. Detta reser frågan om hur kvaliteten på PM:et kan bedömas, då föredraganden inte kan jämföra med "verkligheten" utan får all information från PM:et, utredningsakten och den försäkrades försäkringshistorik. Göran Olsson kommenterar:

"Nej jag har inte träffat den försäkrade och det tycker jag i många fall är bra, för jag skulle naturligtvis ha lagt på ytterligare en bit som inte heller skulle vara möjlig att värdera i ett senare skede. (...) det är på något sätt det som är mitt jobb, att inte träffa folk utan att se försäkringsmässigt på det."

Poängen är alltså att föredraganden tar ställning till det färdiga PM:et genom att kontrollera om bedömningarna är godtagbara utifrån just den information som finns där. Det är inte föredragandens uppgift att utreda sjukfallet ytterligare om PM:et är bristfälligt.

I Göran Olssons område har de haft svårt att få ihop ärenden till nämndens sammanträden. De har dels fått ta över ärenden från ett annat område, och dels använder de tiden till att fortbilda nämnden i försäkringen.

3.7 Åtgärder för likformighet i handläggning och bedömningar

LIKA-metodiken är en centralt framtagen modell som går ut på att handläggarna får göra bedömningar av ett antal typfall och därefter diskutera och jämföra bedömningarna. Under 2004 fick nästan alla Skånes sjukpenninghandläggare bedöma diskutera sådana typfall (Årsred. 2004:53). På sjukersättningsidan har man just kommit igång (GO). Syftet med diskussionerna är att öka likformigheten i handläggarnas bedömningar.

¹⁶ Notera skillnaden mot sjukpenninggranskarnas tillvägagångssätt vid kvalitetsgranskningen i QBen. De kollar inte bara beslutsunderlaget, utan även om beslutet är motiverat och bedömningen är korrekt (BH). Tillämpningen av Qben varierar, som sagt, mycket mellan olika ärendeslag.

I *ENSA-processen* utarbetas gemensamma metoder för handläggningen inom varje ärendeslag. Claes Åberg, controller på Skånekassan, förklarar:

"Hur jobbar man i den här processen, vad är det man ska göra för att saker och ting ska bli effektiva, det ska bli ett bra underlag till besluten, vilka så att säga kontrolltyper eller kontrollpunkter finns det i handläggningen"

Huvudkontorets produktionsdivision har initierat processen, men själva kartläggningen av förmånerna sker ute på länskassorna. Skånekassan har bidragit med att kartlägga handläggningen av föräldrapenning, genom att beskriva olika alternativ för handläggning av några ärenden av varierande svårighetsgrad. Hittills har 8 förmåner, däribland sjukpenning, kartlagts helt och metoder för handläggning av dessa har beslutats om av huvudkontoret. (CÅ).

Det har historiskt inte funnits någon gemensam metod för utredning inom ohälseområdet. För att åstadkomma en likformig handläggning av sjukfall har kassan i Västra Götaland utvecklat SASSAM-kartan, som i korthet innebär att informationen om den försäkrade kartläggs på ett strukturerat sätt (www.sassam.net). Tillsammans med den sjukskrivne kartlägger handläggaren familje- och inkomstförhållanden. Man beskriver på vilket sätt sjukdomen nedsätter den försäkrades arbetsförmåga, men försöker också undersöka vilken förmåga som finns kvar. Alla kassor i Sverige skall numera använda sig av denna metodik. Huvudkontoret följer upp hur många sådana utredningar som görs och när de görs (CÅ).

4 Analys

4.1 Perspektiv på effektivitet

Marknadsmisslyckande till följd av informationsproblem kan enligt ekonomisk teori legitimera en obligatorisk sjukförsäkring. Problemet med offentlig verksamhet är att dess effektivitet är svår att bedöma. Hur kan vi veta om ett "politikmisslyckande" föreligger? I detta avsnitt utvecklar jag mitt perspektiv på effektivitet i handläggningen och hur vi kan veta om handläggningen av socialförsäkringen sker effektivt.

Något vanlig pris finns som sagt inte på Försäkringskassans produkt, utredning och bedömning av rätten till ersättning från försäkringen. Den nationalekonomiska definitionen av effektivitet kan ändå användas, genom att man kan säga att handläggarna arbetar effektivt när de...

- 1) utför rätt saker
- 2) utför rätt mängd saker
- 3) utför ovanstående på rätt sätt

4.1.1 Vad är rätt saker?

"Rätt saker" bestäms i förvaltningen inte av individernas efterfrågan, utan av politikernas efterfrågan som ges i regleringsbrev, styrkort och lagar. För den enskilde handläggaren kan dessa inte precist ange vad som är "rätt saker", eftersom handläggningen går ut på att göra bedömningar av enskilda fall. Man skulle kunna utgå från att "rätt saker" är de handlingar som, med hänsyn till lagen, för organisationens resultat nära de mål som angetts i regleringsbrevet och styrkortet. "Rätt saker" skulle då, för att travestera Sannerstedt, innebära

att "de politiska besluten genomförs så som beslutsfattaren hade tänkt sig". Effektiviteten i handläggningen skulle i efterhand kunna bedömas utifrån de uppsatta målvärdena. Några exempel på när Försäkringskassan gjort "rätt saker" kan då vara om den lyckas få medborgarna att känna tilltro till dess administration och lyckas omvandla färre längre sjukskrivningar till sjukersättning jämfört med 2004. Sannerstedt menar att man inte ska döma organisationen för hårt om den misslyckas med att uppfylla mål som är luddigt formulerade. Dels kan målen vara beslutsfattarnas medel för att övertala och övertyga snarare än befallningar som syftar till total måluppfyllelse. Dels kan målvärdena vara medvetet satta högre än vad som är ekonomiskt möjligt att genomföra. Målen ska då, enligt Sannerstedt, snarare ses som riktmärken för verksamheten. Problemet med ett sådant resonemang är att det lämnar oss utan såväl en definition av effektivitet för Försäkringskassan som indikatorer på denna effektivitet. Målen i regleringsbrev och styrkort, är troligen det närmaste en definition på "rätt saker" man kan komma. Detta är den efterfrågan som Försäkringskassan försöker möta.

För att indikera effektivitet utifrån ett måluppfyllelseperspektiv krävs mått som är relevanta för de olika målen. Tilltro och bemötande är aspekter som betonas i styrningen men är speciellt svåra att mäta. Idag använder sig Försäkringskassan framförallt av kundundersökningen för att dra slutsatser om dessa. Här kommer sjukförsäkringens marknadsmisslyckande in i bilden. Som Prendergast visar finns det risker med att mäta förvaltningens prestationer med klienternas omdömen. Om antagandet att handläggarna vill undvika klagomål stämmer, finns en risk att beslut fattas som passar den försäkrade, men inte är samhällligt optimala. Om handläggarnas chef inser detta och parerar, riskerar detta att göra verksamheten ineffektiv i andra avseenden. En invändning mot att applicera Prendergast analys i detta sammanhang är att kundundersökningen är "avpersonifierad", i den mening att resultat ges på kontors- eller länsnivå. Kopplingen mellan omdömet i kundundersökningen och den enskilde handläggarens arbete är därför ganska svag¹⁷. Denna svaga koppling torde dock i sig kunna innebära att kundundersökningen är ett mått som handläggaren lätt kan att skaka av sig – "vårt dåliga resultat beror säkert på alla andra". Problemen med att mäta medborgarnas tilltro till Försäkringskassan och handläggarnas bemötande kvarstår.

¹⁷ Även om det finns utrymme för egna synpunkter - och därmed kritik mot enskilda handläggare - i enkätformuläret.

4.1.2 Vad är rätt mängd?

Med rätt mängd avses antal beslut som handläggarna fattar. Naturligtvis måste hänsyn tas till hur många ärenden som finns, det kan ju exempelvis inte begäras att man tar fler beslut än det finns sjukfall. Gränsen kan alltså inte vara absolut. Många av de kvantitativa aspekterna bakas in i regleringsbrevet och styrkort. Konkreta angivelser finns idag exempelvis i målet om halveringen av ohälsan, målet att man ska få besked om ersättning från sjukförsäkringen inom 30 dagar och målet att antalet nettodagar skall understiga 67 miljoner. Vad som är "rätt mängd" bör i linje med resonemanget 4.1.1 utvärderas utifrån dessa mål, eftersom effektivitet här handlar om huruvida organisationen "möter efterfrågan", dvs. gör vad den är tillsagd att utföra.

Man skulle kunna tänka sig att uppgifter om organisationens resultat över tid är en slags indikator på effektiviteten. Ändrade regelverk, ändrad sjukdomsbild och ändrad resurstilldelning försvårar sådana direkta jämförelser.

4.1.3 Vad är rätt sätt?

Handläggarna skall behandla de ansökningar som inkommer genom att samla in tillräckligt med information om den försäkrade för att kunna bedöma dennes rätt till en förmån. Handläggningens effektivitet kan delas upp i två delar: *Dels kan själva informationsinsamlingen om den försäkrade ske mer eller mindre effektivt. Dels gäller det att avbryta insamlingen när inte mer behövs.* Bedömningarna ska göras utifrån lagen om allmän försäkring, ansökningarna hanteras enligt förvaltningslagen ("så enkelt, snabbt och billig som möjligt utan att säkerheten eftersätts", FL 7§) och alla försäkrade bemötas lika enligt regeringsformen. Dessa lagar, tillsammans med vägledningarna, utgör restriktioner på handläggarnas handlingsfrihet – de är (formellt) förhindrade att fatta helt godtyckliga beslut. Antag att det som politiker och överordnade bestämmer är "rätt sätt" är den måttstock med vilken man ska bedöma handläggningens effektivitet, precis som i föregående avsnitt. Om handläggarna hade varit regelstyrda in i minsta detalj vore det en enkel sak att bedöma deras effektivitet. Nu är så inte fallet. Handläggarna påminner snarare om Lipskys närbyråkrater. Eftersom "rätt sätt" *inte kan specificeras* noggrant blir denna aspekt av effektivitet

svårbedömd. Detta kan illustreras med följande exempel. För ett företag på en marknad avgörs vad som är "rätt sätt" av produktionsfaktorernas marginalproduktivitet. Lösning av vinstmaximeringsfunktionen ger ett "recept": För att producera den optimala kvantiteten av den efterfrågade varan på det optimala sättet, använd 1 enhet kapital och 3 enheter arbete (se t.ex. Nicholson (2002), kap. 17). I handläggningen blir receptet för att producera rätt mängd av den utifrån lagarna definierade och av politikerna önskade produkten någonting i stil med: använd 3 enheter utredning av arbetsförhållanden, 2 delar medicinskt underlag, 0.5 enhet möte med den försäkrade, 0.25 enheter praxis och 5 enheter bedömning. Exemplet är tramsigt, men synliggör att marginalprodukten för många aspekter av handläggarens arbete är icke observerbar och framförallt att den varierar mellan olika sjukskrivna. Det finns inget universalrecept på handläggning som är bäst för alla sjukskrivna. Handläggarens bedömning är därför en kritisk faktor. Misstag kommer förstås alltid att begås i en sådan kontext - det är omöjligt att förutse framtiden med fullständig säkerhet.

Sammanfattning

Effektivitetsbegreppet i offentlig förvaltning skiljer sig från det på marknaden, eftersom priser inte finns. Jag väljer att definiera "rätt mängd av rätt saker" som att uppnå de av politiker satta målen så bra som möjligt. Vad som är effektivt i förvaltningen varierar alltså främst med politikernas uppfattningar (och därmed endast indirekt med hela befolkningens uppfattningar). Politikernas "efterfrågan" fastläggs i regleringsbrev som gäller för ett helt år och lagar som gäller tills vidare, till skillnad från på marknaden där efterfrågan bestäms kontinuerligt av alla individer. Att bedöma effektivitet ur detta måluppfyllelseperspektiv är säkerligen inte oomstridligt. Man skulle istället kunna utgå från exempelvis etiska uppfattningar om hur samhället bör behandla sjuka eller hur tjänstemän bör agera. Å andra sidan är andra perspektiv minst lika diskutabla. Det valda perspektivet tar hänsyn till demokratin och dess nyckfullhet, där det som är rätt idag kan vara helt fel imorgon – precis som en efterfrågekurva. Samtidigt tas hänsyn till de i systemet inbyggda restriktionerna, som exempelvis förvaltningslagen. Måluppfyllelsens praktiska sidor, att den tillämpas i organisationen idag och därmed är någorlunda konkret formulerad, gör den speciellt attraktiv. Vad gäller *handläggningens* effektivitet ("rätt sätt") väljer jag ett annat perspektiv. Antag att ett visst handläggningsförfarande hade satts som standard. Det betyder inte per automatik att detta är *det bästa* förfarandet. Om man definierar "rätt sätt" utifrån måluppfyllelse är det viktigaste att handläggarna gör som de är tillsagda, oavsett om förfarandet är bra eller inte. En sådan definition är otillräcklig. Med tanke på att varje sjukskriven är unik finns dessutom

sannolikt inget "rätt sätt" som är bäst för alla försäkrade. Visst finns redan idag krav på hur handläggningen ska gå till. Därutöver är friheten för handläggarna ganska stor. Detta för med sig flexibilitet för handläggarna, men samtidigt är de överordnades möjligheter att kontrollera handläggarnas arbete små. Nu betonas både i regleringsbrev och styrkort likformighet i handläggningen som ett av de mål som Försäkringskassan skall sträva mot. Det visar på en önskan om större insyn i handläggarnas arbete, och därmed också minskad handlingsfrihet för dessa.

Att jag definierar effektivitet olika beroende på om det gäller *vad* som skall göras eller *hur* det skall göras innebär risk för implementeringsproblem. Hur skall man hantera en situation där verksamhetens mål inte kan uppnås med de – enligt handläggarna, som har mest information om de enskilda fallen – lämpliga medlen? Utvärdering av måluppfyllelse måste ske med försiktighet – de angivna målen får inte uppnås till priset av lägre kvalitet på besluten.

4.2 Analys av principal-agentproblematiken

Varför är begreppen moral hazard och principal-agentproblem intressanta i fallet sjukförsäkringsadministrationen? Enligt Sannerstedt är en förutsättning för att ett beslut ska bli implementerat på avsett vis att agenten *förstår* beslutet samt *kan* och *vill* genomföra det. Det är vilje-aspekten som gör principal-agentproblematiken intressant i detta fall. Enligt ekonomisk teori försöker varje individ maximera sin egen nytta, och agentens åsikt om vad som maximerar hans nytta behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med principalens. En utgångspunkt för principal-agentteorin är att principalen har mindre information än agenten. Detta stämmer väl in på en organisation som Försäkringskassan. Lipskys närbyråkrat teori är tillämplig – handläggarnas (agenternas) stora arbetsbörda nödvändiggör utarbetandet av egna rutiner och prioriteringar. Faktumet att alla försäkrade är olika gör varje utredning unik, vilket förstärker sektionschefens (principalens) informationsproblem. Inte ens handläggaren har fullständig information i sitt arbete, eftersom hans uppgift är att skaffa sig en uppfattning om vaga företeelser som sjukdomsförhållanden och arbetsförmåga. För den sjukskrivne gäller det

att kunna styrka sin nedsatta arbetsförmåga¹⁸, en moral hazard-risk som kan försvåra handläggarens informationsinsamlande.

Sammanfattningsvis är det svårt för principalen att veta om handläggarna arbetar på "rätt sätt". Sker informationsinsamlingen effektivt? Görs bedömningarna i rätt tid? Att vad som är "rätt sätt" inte kan specificeras noggrant förstärker informationsproblemet. Oavsett om konflikter mellan principal och agent faktiskt förekommer i nuet eller ej ligger det i principalens intresse att förvaltningen använder en bra metod för att upptäcka och åtgärda sådana

I enlighet med Sannerstedt delar jag upp principalens möjligheter att påverka agenten i underkategorierna *styrning* och *kontroll*. Ekonomiska incitamentkontrakt är en form av styrning, medan granskning av en utredning hamnar i kontrollkategorin. Milgrom & Roberts samt Allgulin & Ellingsen visar att en kontrollmekanism måste finnas även när styrning med ekonomiska incitament tillämpas. De visar t.o.m. att den optimala kontrollnivån under vissa omständigheter ökar med de ekonomiska incitamenten. I det faktiska arbetet på kassan i Skåne tillämpas dels *styrning* genom t.ex. typfallsdiskussionerna, dels *kontroll* genom kvalitets- och sakgranskningar.

Innan analysen tar vid vill jag klargöra att sektionschefen i analysen antas vilja att agenterna utför sitt arbete så effektivt som möjligt, dvs. att de tar hänsyn både till rätt sak, rätt mängd och rätt sätt. Detta är ett starkt antagande. Hon är trots allt själv agent till andra principaler och har troligtvis sina egna mål att sträva mot.

4.2.1 Incitamentkontrakt på Försäkringskassan?

En stor del av litteraturen kring principal-agentproblem förordar ekonomiska incitamentkontrakt som en lösning på informationsproblemet. Agentens lön beror då på dennes uppmätta prestationer, vilket gör det optimalt för agenten att anstränga sig på de vis som principalen önskar – förutsatt att incitamentkontraktet är rätt utformat. Att designa incitamentkontrakt för handläggarna är dock problematiskt av flera skäl.

¹⁸ Det omvända förhållandet mot vad som gäller när sjukförsäkringen administreras på en marknad, då en sjuklig

Svårigheter med att specificera mål

Incitamentkontrakt förutsätter att principalen på förhand vet vilka utfall som är optimala. Om man anlägger måluppfylleseperspektivet på effektivitet är ju detta fallet, dock på en väldigt aggregerad nivå. Man vet hur regeringen och Huvudkontoret vill att sjukfrånvaron skall utvecklas. Man vet att sannolikheten för att en sjukskriven återgår i arbete är större om en handläggare tar tag i fallet tidigt i sjukperioden. Men man måste ge varje sjukskriven en individuell prövning mot lagen. På individnivå vet naturligtvis varken principalen eller agenten på förhand vilket utfall som är optimalt. Detta skapar incitament för agenten att spela mot systemet för att uppnå just de i kontrakten specificerade målen även när omständigheterna kräver något helt annat (se Kreps). Lyhördheten bör vara större i en sjukförsäkringsverksamhet som gör anspråk på att ge varje ansökan en individuell prövning.

Svårigheter med att mäta prestationer

I Milgrom & Roberts modell beskrivs hur incitamentets optimala styrka beror på hur väl principalen mäter agentens prestationer. Incitamentet bör vara högre för en prestationer som principalen kan mäta med säkerhet, än för prestationer som är svårsmätta. Om agenten har ett flertal arbetsuppgifter och dessa är substitut för varandra bör å andra sidan incitamenten för alla uppgifter sättas på samma nivå, annars kommer uppgifterna med lägre incitament bli negligerade. Handläggningen av sjukförmåner innehåller flera uppgifter, varav vissa är mer mätbara än andra. Antal beslut som produceras går att mäta. Skulle incitamentet knytas till denna rena produktivitetsaspekt finns dock uppenbara risker för att utredningens kvalitet förbises. För att tvinga agenten att anstränga sig även i kvalitetsdimensionen kan incitamentet göras beroende av att agenten har utfört vissa nödvändiga moment i handläggningen, t.ex. att SASSAM-utredning finns. Jag ser två problem med detta. Dels motsvarar detta dagens slumpmässiga kvalitetsgranskningar, med skillnaden att varje ärende granskas. Det är tveksamt om fördelarna väger upp kostnaderna för att kontrollera alla ärenden. Dels finns en risk att agentens spelar mot systemet – ingenting sägs ju om SASSAM-utredningens kvalitet. Att bedömningen av den försäkrades arbetsförmåga, kärnan i handläggarnas arbete, inte är mätbar försvårar onekligen utformandet av lämpliga incitamentkontrakt för handläggarna. Att som Milgrom & Roberts föreslår sätta samma incitament för alla arbetsuppgifter är inget rimligt alternativ eftersom arbetets många dimensioner gör det otroligt att alla aspekter täcks i kontraktet. Som Kreps påpekar finns en risk för att de explicita incitamenten i kontraktet är

person har incitament att dölja sin dåliga hälsa.

substitut för redan befintliga, men ouppmärksammade, incitament som handläggarna själva upplever.

Flera principaler

En annan komplicerande omständighet är att handläggarna är agenter till flera principaler, t.ex. sektionschefen, områdeschefen, huvudkontoret och slutligen regeringen. Som Dixit visar innebär detta att principal-agentproblem kan uppstå i flera dimensioner¹⁹. Eftersom principalerna har sinsemellan olika mål, är det inte säkert att deras intressen sammanfaller. Närhelst principalerna har sinsemellan motstridiga intressen kommer, som Dixit visar, deras incitamentkontrakt ta ut varandra och därmed försvaga agentens slutliga incitament. Om möjligt bör man därför samla principaler med komplementär mål under ett tak, och skilja på principaler med konflikterande mål. Även Holmström & Milgrom visar på betydelsen av ansvarsfördelning inom organisationen. Genom att dela upp arbetsuppgifterna så att olika agenter har ansvar för de mätbara respektive icke mätbara aspekterna och därefter koppla incitament av lämplig styrka till varje tjänst kan snedvridningar i ansträngningar undvikas (Holmström & Milgrom 1991). Skånekassans omorganisation kan tolkas som ett tydliggörande av ansvarsfördelning och ett åtskiljande av konkurrerande mål. Sektionschefen skall koncentrera sig på personal och resultat, budgeten tas omhand av områdeschef och processchef. Problemet är att uppdelningen inte är fullt genomförbar. På handläggarnivå måste alla mål vägas mot varandra, oavsett hur hierarkin ovanför ser ut. Någon arbetsuppdelning enligt Holmström & Milgroms modell är inte möjlig, eftersom varje ärende kräver ett visst mått av både svårsmätbar kvalitet och mätbar produktivitet. De konkurrerande incitamenten kommer därför ta ut varandra om incitamentkontrakt införs.

Ratcheteffekter?

Ratcheteffekten innebär att den optimala ansträngningsnivån ökar med tiden eftersom principalens informationsproblem minskar över tid. En ansträngningsavers agent kommer ana detta och därför anstränga sig mindre än optimalt i period ett. Detta problem finns generellt för alla organisationer som skall implementera ett incitamentkontrakt (Dixit 2002). Den höga genomsnittsåldern bland Försäkringskassans anställda gör dock situationen annorlunda, åtminstone på 10-20 års sikt. Eftersom en stor del av dagens anställda vet att de själva inte

¹⁹ Märk också att exempelvis områdeschefen är sektionschefens principal men huvudkontoret och regeringens agent.

kommer behöva erfara de framtida högre ansträngningsnivåerna, har de inget att förlora på att anstränga sig optimalt idag om de får incitament att göra så. Denna möjlighet att undvika ratcheteffekten kommer avta med tiden, förutsatt att Försäkringskassan siktar på att jämna ut åldersfördelningen bland sina anställda. Å andra sidan är det kanske rimligt att anta att även de marginella informationsvinsterna är avtagande med tiden, dvs. att ratcheteffekten minskar över tid.

Sammanfattning

Ett flertal faktorer bidrar till att ett incitamentkontrakt för handläggarna med stor sannolikhet skulle vara inkomplett. Det finns svårigheter med att specificera de mål som handläggaren skall uppnå samt att bestämma vilka prestationer som skall mätas och ligga till grund för belöning. Handläggarna har också flera principaler, med sinsemellan motstridiga mål. Man kan alltså inte utforma ett kontrakt som tar hänsyn alla aspekter av arbetet. Följden är att incitamentkontraktet visserligen kommer minska sektionschefens informationsproblem, men hon kan också vara säker på att handläggarna inte agerar effektivt. Om ett bra kontrakt hade kunnat skrivas hade organisationen, pga. åldersstrukturen bland de anställda, haft möjlighet att undvika ratcheteffekten.

En avslutande kommentar är att resultaten ändras om man tar bort antagandet att principalen önskar att alla tre effektivitetsaspekterna skall uppfyllas. När principalen själv antas nyttomaximera på andra sätt än de som anges i regleringsbrevet och styrkortet behöver snedvridningar i handläggarnas beteende inte vara av ondo. Kanske vinner principalen själv någonting på att handläggarna lägger mer tid på de mätbara aspekterna av handläggningen? Denna kommentar visar att det kan finnas principal-agentproblem även på nästa steg i hierarkin.

4.2.2 Andra former av styrning och kontroll

Gemensamma metoder för handläggning och bedömning

Mot bakgrund av att de fram tills 1 januari i år fanns 21 självständiga Försäkringskassor är det kanske inte förvånande att reglerna tillämpas olika på olika håll i landet. Enhetlig rättstillämpning står nu på agendan. Exempelvis betonas i styrkortet möjligheterna till större

likformighet till följd av förstatligandet. Sedan en tid tillbaka arbetar också huvudkontoret med att bestämma gemensamma arbetsmetoder för alla landets handläggare (inom samma ärendeslag). Om regelbundna typfallsdiskussioner förs kring bedömningsfrågor ökar också sannolikheten för att likformigheten i regeltillämpning ökar. Gemensamma metoder för handläggning och ökad samsyn bland handläggarna om bedömningar minskar principalens informationsproblem i viss mån. Hon kommer ha större insyn i vad handläggarna faktiskt gör och en möjlighet att tillrättavisa dem om de inte gör vad de ska. Kontrollen av ärenden i efterhand kommer också att underlättas av likformigheten.

De gemensamma metoderna ger en möjlighet att uppskatta effektiviteten i handläggningen utifrån ett *måluppfyllelseperspektiv*. Det kommer finnas ett "rätt sätt" att förhålla sig till vid bedömning av en agents prestationer – ett "rätt sätt" att samla in information på och ett "rätt sätt" att bedöma på. Restriktionerna på vad som är acceptabla handläggningsförfaranden blir fler. Min utgångspunkt är dock att det inte finns något handläggningsförfarande som är effektivt för alla försäkrade, att *rätt sätt* skiljer sig från fall till fall (se avsnitt 4.1.3). Att utarbeta gemensamma metoder syftar till att specificera vad som skall göras och hur. Detta är precis vad man gör vid utformandet av ett incitamentkontrakt, när man bestämmer vilka handlingar som agenten ska belönas för att utföra. Rimligtvis är det lika omöjligt att ge en rättvisande bild av detta för handläggningen av sjukförmåner oavsett om agentens prestationer kommer att knytas till ekonomiska incitament eller ej. Antag att det finns implicita incitament för handläggarna att lyda chefen. Det kan röra sig om hänsyn till framtida löneutveckling, som i Kreps exempel, eller om önskan att ha en god relation med sin chef. När vi går från en situation där handläggarna har stor frihet att lägga upp arbetet själva till en situation med gemensamma metoder finns en risk att handläggarna enbart kommer att bemöda sig om att uppfylla de explicitgjorda kraven för handläggning och negligera andra aspekter. Enligt Kreps är det bättre att på förhand bestämma sig för ett antal vaga kriterier, som man kommer att utvärdera agentens arbete utifrån. Agenten bibehåller då en flexibel syn på arbetsuppgifterna. Detta pekar på att Försäkringskassans bör lägga vikt vid kvalitets- och sakgranskningar snarare än vid gemensamma metoder, eller åtminstone att man bör ha en tillåtande attityd till avsteg från de gemensamma metoderna vid behov för att inte få en alltför ensidig handläggning. Precis som för incitamentkontrakt gäller alltså att önskan att lösa principalens informationsproblem måste vägas mot den minskade effektiviteten i handläggning som de gemensamma metoderna medför.

Styrkortsarbete och resultatuppföljning

Styrkortet har både en styrande och en kontrollerande funktion. Det styr genom att sätta upp mål som organisationen skall sträva mot och kontrollerar genom resultatuppföljning när året har gått. Uppföljning är enligt Olve en central del av styrkortsarbetet. Vid uppföljningen skall verksamhetens resultat diskuteras utifrån de målvärden som man satt upp när styrkortet utformats. För Försäkringskassans del innebär det bl.a. att genomströmningstiderna, produktiviteten och resultatet från kundundersökningen diskuteras. Principalen får genom uppföljningarna en bild av resultaten av handläggarnas ansträngningar. Det finns en risk för att uppföljningens fokus på måluppfyllelse orsakar mål-medelkonflikter, som jag varnade för i 4.1.3. Enligt min definition är måluppfyllelse det väsentliga kriteriet för effektivitet i *sak* och *mängd*. Detta fångas också av styrkortet. Det samma gäller dock inte för handlägningsförfarandets effektivitet, som med sin skiftande karaktär inte kan inrymmas i styrkortet. Vad händer då om handläggarna faktiskt jobbar på "rätt sätt", men målen inte nås? Räddningen stavas kanske delaktighet. Styrkortets mått skall enligt Olve ses som beskrivningar av verksamheten, som skall ligga till grund för diskussioner om denna. Styrkortsmodellen har alltså en i grunden flexibel syn på målvärden (Olve et al. 1997). Diskussionerna, som bygger på delaktighet, kan möjligen minska risken för att ändamålen får helga medlen. En förhoppning med Skånekassans omorganisation är att styrkortet skall förankras bland medarbetarna på sektionsnivå. Enligt Olve är detta nödvändigt för att inte styrkortet skall uppfattas som ett kontrollinstrument. Å andra sidan är risken att vikten vid diskussioner gör att styrkortet förlorar sin kraft som styrinstrument. Det är tveksamt om styrkortet bidrar till lösningen av principalens informationsproblem eller ej. Hon får en bild av måluppfyllelsen, men inte hur måluppfyllelsen har åstadkommit.

Organisationen bör enligt Olve med jämna mellanrum fråga sig om de mått man använder i styrkortet är relevanta eller om de bör bytas ut. Detta medför risk för ratcheteffekten, att handläggarna förutser att måluppfyllelse kommer "belönas" med nya sorters mål och därför blir negativt inställda till ansträngning. Försäkringskassan har som sagt en eventuell möjlighet att undvika sådana effekter pga. de stundande pensionsavgångarna. Men detta förutsätter att handläggarna har något slags incitament att anstränga sig för att nå målen, kanske dolda incitament (Kreps) eller arbetsmoral (Frey).

Kvalitetsgranskning och föredragandens sakgranskning

Styrning måste följas upp med kontroll för att principalen skall veta att den efterlevs. Inom sjukförsäkringen berörs handläggarna framförallt av två kontrollmekanismer. Både sjukpenning och sjukersättningsärenden *kvalitetsgranskas* utifrån Qben-formulären. Sjukersättningsärendena *sakgranskas* också av föredraganden.

Utformningen av kvalitetsgranskningsformulären och graden av likformighet i tillämpning av dessa varierar mellan ärendeslagen. I Skåne är kvalitetsgranskningen av sjukpenning jämförelsevis välutvecklad. Sjukpenninggranskarna kontrollerar att ärendena har tillräckliga underlag och utredningar samt att besluten motiveras. På sjukersättningssidan tittar man däremot inte på bedömningsdelen i beslutet, utan endast om beslutsunderlagen finns där. Granskning av bedömningen görs istället vid sakgranskningen.

Mätbarhet är många gånger en viktig egenskap, exempelvis i styrkortsdiskussioner och vid utformande av incitamentkontrakt. För båda ärendeslagen gäller att granskningen av beslutsunderlagen gör denna kvalitetsaspekt "kvasimätbar" – man kan åtminstone svara ja eller nej på frågan om huruvida t.ex. en steg-för-stegbedömning finns med i utredningen. Detta har två implikationer. Dels får principalen mer information om kvalitetsaspekter som inte är så uppenbara som exempelvis antal producerade beslut är. Dels minskar risken för att dessa aspekter av arbetet negligeras.

Att ärendet har hanterats på ett effektivt sätt kan dock inte garanteras med hjälp av sådan granskning, eftersom vad som är effektiv handläggning varierar mellan sjukfallen. Kvalitetsgranskningen är den andra sidan av de gemensamma arbetsmetodernas mynt. Att föredraganden, liksom sjukpenninggranskarna, även tittar på *bedömningarna* vid kvalitetsgranskningen, minskar denna rigiditet. Granskningarna av beslutsunderlag såväl som av bedömningar minskar principalens informationsproblem något, eftersom granskningen i sig innebär att fler restriktioner på handläggarnas arbete sätts upp. Dessutom kan principalen själv ta del av åtminstone kvalitetsgranskningarna – hon har t.o.m. ansvar för uppföljningen av fällda ärenden. För att bedömningsgranskningen skall hjälpa principalen är dock en förutsättning att hon kan lita på *granskaren*, ett principal-agentproblem i sig. Och ju mer granskningen kommer att handla om bedömningsfrågor, desto mer resurskrävande blir den. Dessa aspekter måste också beaktas.

Man kan också tänka sig att blotta vetskapen om att ens ärenden kan komma att bli kontrollerat fungerar självreglerande på en agent, som i Prendergasts modell. Det skulle exempelvis kunna vara på grund av implicita incitament, som de negativa signaler det skickar till principalen om man blir fälld i en kontroll. En handläggare som tänker på sin karriär kommer att anstränga sig för att inte bli fälld i syfte att övertyga principalen om sin duglighet²⁰ (Dixit 2002:703f). Förekomsten av granskning tjänar alltså inte bara till att ge principalen information, utan fungerar också som ett incitament till ansträngning för agenterna. I vilken grad borde rimligtvis bero bl.a. på hur stor sannolikheten är för att ärendet skall bli granskat.

Minskad ansträngning vid ökad styrning/kontroll?

Ökad styrning och kontroll kan föra med sig oönskade effekter på agenternas ansträngningsnivå. Enligt Frey urholkas agentens arbetsmoral och han anstränger sig mindre, eftersom han upplever att principalens tilltro till honom har minskat. Införandet av gemensamma arbetsmetoder, ökad styrning i den nya myndigheten skulle sett i detta ljus kunna vara kontraproduktivt. *Det är nödvändigt att väga denna risk för nedgång i produktionen till följd av ökad styrning mot att principalernas informationsproblem minskar vid ökad styrning och kontroll.*

Är Freys resonemang relevant för Försäkringskassan? Frey menar att moralaspekten är viktig i verksamheter som är svåra att ställa upp riktlinjer för och där professionella bedömningar är viktiga (jfr läkare). Offentliga tjänstemän antas ofta ha en högre arbetsmoral än genomsnittet, vilket enligt Frey förstärker den negativa margineffekten av ökad granskning. Agenten har ju t.o.m. givit upp möjligheten till en högre inkomst i den privata sektorn för att han känner ett kall till den offentliga sektorn – därför upplevs arbetsgivarens misstro som så mycket värre. Utifrån Freys beskrivningar kan man ana Försäkringskassan ligger i riskzonen, men några definitiva slutsatser om resonemangets giltighet kan inte dras utifrån aningar. Notera att den eventuella nedgången i produktion är en engångseffekt – nyanställda handläggare kommer inte att uppleva någon minskning i tilltro, eftersom de skolas in i de gemensamma metoderna från början.

²⁰ Som Prendergast visar finns då en risk att handläggaren tar för lång tid på sig för att fatta besluten för att vara säker på att de blir korrekta. Men eftersom han nu antogs vara mån om sin karriär förmodar jag att han kommer ta hänsyn även till produktivitetsspekten.

Enligt Holmström & Milgroms analys borde Försäkringskassan begränsa handläggarnas möjligheter till att sköta sina privata affärer på arbetstid, till följd av problemen med att mäta deras prestationer. Sådana begränsningar kan betraktas ur ett efficiency wage-perspektiv. En arbetsmiljö med tillgång till internet och telefon skulle kunna betraktas som s.k. fringe benefits, dvs. en icke monetär form av belöning. Dessa möjligheter på arbetet är i detta ljus en del av den effektiva lönen som gör att handläggarna anstränger sig. Om dessa möjligheten begränsas minskar den effektiva lönen och kontrollen ökar automatiskt – genom att utesluta telefon, internet o.dyl. finns det färre möjliga handlingsalternativ för agenten som principalen kan ha ofullständig information om. Som Allgulin & Ellingsen visar är det oklart om denna substitution leder till mer eller mindre ansträngning från agenterna. Agentens minskade handlingsfrihet innebär dock att principalens informationsproblem minskar, vilket kanske skall värderas i sig. Dessa "fringisar" leder dessutom inte bara till att agenten anstränger sig. De ger också incitament att *inte* anstränga sig, eftersom handläggarna måste göra en paus i arbetet för att kunna använda sig av dem. Följer man Holmström & Milgrom, som menar att man bör försöka dela upp arbetsuppgifter som är substitut till varandra, är denna sortens fringe benefits svåra att försvara. Den effektiva lönen bör inte ge motstridiga signaler till agenten. Bättre då kanske att höja handläggarnas lön.

Sammanfattning

Försäkringskassans faktiska strategi för att lösa principal-agentproblemet går idag i huvudsak ut på att försöka *öka likformigheten i handläggning och bedömningar*. På detta vis definierar man ett "rätt sätt" att handlägga på, vilket möjliggör för principalen att bedöma handläggningens effektivitet utifrån ett måluppfylleseperspektiv. Min utgångspunkt är dock att det inte finns något universellt "rätt sätt". Det är fortsatt viktigt att individuell hänsyn tas i handläggningen. De gemensamma metoderna minskar likväl onekligen principalens informationsproblem. En avvägning mellan effektiv handläggning och minskat informationsproblem måste göras.

Styrkortet strukturerar upp både styrning och kontroll, men det är tveksamt som lösning på informationsproblemet eftersom principalen inte får information om handläggningens effektivitet utan endast dess resultat. Konflikten mellan måluppfyllelse och effektivt handlägningsförfarande aktualiseras i styrkortsarbetet.

Genom *kvalitets- och sakgranskningar* ökar principalens vetskap om vad handläggarna gör. När de gemensamma metoderna införts tjänar dessa granskningar även till att se att metoderna efterföljs. Blotta förekomsten av granskning kan också ses som ett incitament till ansträngning för handläggarna, om dessa (av någon anledning) vill undvika att bli fällda. Att inte bara beslutsunderlagen utan även handläggarnas bedömningar granskas gör att hänsyn kan tas till varje ärendes specifika drag, vilket är bra med tanke på diskussionen om "rätt sätt". Ju mer man vill granska utredningens essens, bedömningarna, desto mer resurser går dock åt till granskning. Då sådana granskningar med nödvändighet är subjektiva skapas dock så ett nytt principal-agentproblem: mellan sektionschefen och granskaren.

Ökad styrning och kontroll, som exempelvis standardiseringen av arbetsmetoderna, kan medföra att handläggarna anstränger sig mindre, om källan till deras tidigare ansträngningar delvis var vetskapen om att principalen hade tilltro till dem. Jag har inga empiriska belegg för att detta skulle vara fallet på Försäkringskassan. Denna risk för minskad produktion måste i vilket fall vägas mot att principalens informationsproblem minskar. För att minska informationsproblemet kan en möjlighet vara att ta bort handläggarnas möjligheter till aktiviteter som är substitut till arbete.

5 Slutsatser

På en konkurrensmarknad uppnås en effektiv resursallokering via priser. Några sådana finns inte på Försäkringskassans produkter, och även om det hade funnits är den som konsumerar tjänsten inte samma person som betalar för den. Effektivitetsbegreppets tre komponenter *rätt saker i rätt mängd tillverkat på rätt sätt* kan inte analyseras utifrån en och samma måttstock, motsvarande marknadens jämviktspris, i denna verksamhet. Mina två första frågeställningar syftade till att definiera vad Försäkringskassans handläggare skall göra för att verksamheten skall bedömas som effektiv, hur de skall göra det och hur man kan indikera att effektivitet föreligger. Analysen har lett fram till en tudelad definition av effektivitet.

Vad gäller de två första effektivitetsaspekterna, *rätt sak i rätt mängd*, utgår jag ifrån ett måluppfyllelseperspektiv. Detta innebär att hur väl Försäkringskassan har lyckats möta "efterfrågan" bestäms av i vilken utsträckning man når upp till de (av politiker) uppställda målen.

Den tredje effektivitetsaspekten, *rätt sätt*, vill jag ogärna definiera på samma sätt. Anledningen är att varje sjukfall är unikt. Det vore dumt att tro att det kan finnas ett handlägningsförfarande som är det bästa för alla försäkrade. Att ställa upp mål för hur handläggning skall gå till och sedan utvärdera utredningar efter grad av måluppfyllelse vore att ignorera denna komplexitet. Det gäller för handläggarna att samla information på ett effektivt sätt och att göra en bedömning så snart det är möjligt att fatta ett motiverat beslut. Men vad som är effektiv informationssamling, och när en bedömning kan göras, varierar med nödvändighet mellan olika försäkrade.

Utifrån dessa definitioner av vad som skall göras och hur har jag sedan analyserat den tredje frågeställningen, hur sektionschefen kan lösa sitt informationsproblem. Jag har diskuterat några olika möjligheter, både teoretiska och redan implementerade, för sektionschefen att få mer information om vad handläggarna gör. Först och främst är det viktigt att inse att

principalens informationsproblem uppstår pga. svårigheterna med att definiera *hur* handläggningen skall gå till. Om handläggningen kunde detaljregleras funnes inget informationsproblem. Denna insikt pekar på att lösningarna på informationsproblemet måste vara flexibla.

Kan sektionschefen motivera handläggarna att anstränga sig med hjälp av ekonomiska incitamentkontrakt? Ett sådant kontrakt skulle med stor sannolikhet vara inkomplett. Det finns svårigheter med att specificera de mål som den enskilde handläggaren skall uppnå samt att bestämma vilka prestationer som skall mätas och ligga till grund för belöning. Handläggarna har också flera principaler, med sinsemellan motstridiga mål. Man kan alltså inte utforma ett kontrakt som tar hänsyn alla aspekter av arbetet. Det finns därför risk för att agenten spelar mot systemet för att maximera värdet av sitt incitamentkontrakt, vilket leder till att de delar av arbetet som inte avspeglas i kontraktet ignoreras. Med andra ord, visst löser incitamentkontraktet ett informationsproblem, men det medför också mindre effektiv handläggning.

Försäkringskassan försöker idag styra handläggarna genom att utveckla gemensamma arbetsmetoder och öka likformigheten i handläggarnas bedömningar genom typfallsdiskussioner. Genom att kartlägga och standardisera metoderna för handläggning får principalen större möjligheter att ta reda på hur verksamheten fungerar än om handläggarna får arbeta helt efter eget huvud. Det är dock viktigt att de gemensamma metoderna får karaktären av huvudregler, som man får göra avsteg från när så är motiverat. Annars riskerar handläggningen att bli lika ensidig som vid ett ofullständigt incitamentkontrakt – det finns fortfarande inget universellt "rätt sätt". Precis som incitamentkontrakt måste gemensamma metoder betraktas som en avvägning mellan effektivitet i handläggning och information till principalen.

Genom kvalitets- och sakgranskningar ökar principalens vetskap om vad handläggarna gör. När de gemensamma metoderna införts tjänar dessa granskningar även till att se att metoderna efterföljs. Blotta förekomsten av granskning kan också ses som ett incitament till ansträngning för handläggarna, om dessa (av någon anledning) vill undvika att bli fällda. Att inte bara beslutsunderlagen utan även handläggarnas bedömningar granskas gör att hänsyn kan tas till varje ärendes specifika drag, vilket är bra med tanke på diskussionen om "rätt sätt". Ju mer man vill granska utredningens essens, bedömningarna, desto mer resurser går dock åt

till granskning. Då sådana granskningar med nödvändighet är subjektiva skapas också ett nytt principal-agentproblem: mellan sektionschefen och granskaren.

Eventuellt finns en engångseffekt av ökad styrning kontroll som riskerar att minska handläggarnas ansträngningsnivå. Jag har dock inga bevis för att så skulle vara fallet.

En grundläggande insikt från teorin om incitamentkontrakt är att agentens riskaversion måste vägas mot principalens önskan om information. Min slutsats är att även möjligheterna till effektivt handläggningsförfarande, ökade krav på resurser vid mindre rigid kontroll och risk för nedgång i produktion måste vägas mot principalens önskan att lösa informationsproblemet.

Att påpeka att nackdelarna med styrning är att det leder till beteendeförändringar och snedvridningar kan tyckas vara en tautologi – detta är ju vad styrning syftar till. Poängen är att dessa snedvridningar inte är optimala under den antagna förutsättningen att vad som är effektiv handläggning varierar mellan sjukfall. Om individuella hänsyn är ett kriterium för effektivitet är styrning från högre nivå med nödvändighet ett trubbigt instrument. Lättar man på detta antagande kan resultatet bli annorlunda – som man frågar får man svar.

Referenser

Böcker

Hall, Stina (2002), *Det offentliga mötet. Om etik, tilltro och bemötande på Försäkringskassan*, Bokbox Förlag

Milgrom, Paul och Roberts, John (1992), *Economics, organization and management*, Prentice Hall International

Nicholson, Walter (2002), *Microeconomics - Basic principles and extensions*, 8:e upplagan, South-western Thomson Learning

Lundahl, U. & Skärvad P. (1992), *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*, 2:a upplagan, Studentlitteratur

Olve, Nils-Göran; Roy, Jan & Wetter, Magnus (1997), *Balanced scorecard i svensk praktik*, Liber

Rosen, Harvey S. (2005), *Public Finance*, 7:e upplagan, McGraw Hill

Sannerstedt, Anders, "Implementeringsproblem – hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, Bo (red.) (2001), *Politik som organisation*, 3:e upplagan, SNS Förlag

Schotter, Andrew (2001), *Microeconomics - A modern approach*, 3:e upplagan, Addison Wesley Longman

Svenning, Conny (1996), *Metodboken*, 2:a upplagan, Lorenz Förlag

Wallén, Göran (1993), *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, Studentlitteratur

Vetenskapliga artiklar

Allgulin, Magnus och Ellingsen, Tore (2002), "Monitoring and pay", *Journal of labour economics* 20:201-216

Burgess, Simon & Ratto, M. (2003), *The role of incentives in the public sector: Issues and evidence*, CMPO Working papers, 03/071, University of Bristol

Dixit, Avinash (2002), "Incentives and organization in the public sector", *Journal of Human Resources* 37(4), 696-727

Frey, Bruno S. (1993), "Shirking or Work Morale? The Impact of Regulating", *European Economic Review* 37:1523-32

Holmström, Bengt och Milgrom, Paul (1991), "Multitask principal-agent analyses: Linear contracts, asset ownership and job design", *Journal of Law, Economics and Organization* 7:24-52

Kreps, David M. (1997), "Intrinsic motivation and extrinsic incentives", *American Economic Review* 87(2), 359-364

Prendergast, C. (2002), "Uncertainty and Incentives", *Journal of Labor Economics* 20(2), s. 115-137

Prendergast, C. (2003), "The limits of bureaucratic efficiency", *Journal of Political Economy* 111(5), s 929-959

Icke vetenskapliga artiklar

Isaksson, Anders (2005), "Förtidspensionerna döljer arbetslösheten", *Dagens Nyheter* 18/1

Molin, Kari (2005), "Underkända sjukintyg oroar läkare", *Dagens Nyheter* 7/2

Viklund, Ann-Charlotte (2005), "Trycket ökar på de sjukanmälda", *ST Press* 28/2

Elektroniska källor

www.sassam.net

www.forsakringskassan.se

Rapporter, regleringsbrev, vägledningar

ESV 2000:16, *Styrkortet i praktiken - så använder myndigheterna balanced scorecard*

RFV, *Strategi för socialförsäkringens kontroller*

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan

Skåne läns allmänna försäkringskassas årsredovisning 2004

Vägledning 2004:2, *Sjukförsäkring och rehabilitering*

Vägledning 2004:9, *Sjuk- och aktivitetsersättning*

Övergripande budget och verksamhetsinriktning för Försäkringskassan år 2005

Lagar (förkortningar inom parentes)

Förvaltningslagen (FL)

Lagen om allmän försäkring (AFL)

Socialförsäkringslagen (SoFL)

Intervjuer

Bodil Hansson (BH), kvalitetsgranskare, 2005-04-25

Göran Olsson (GO), föredragande, 2005-04-28

Claes Åberg (CÅ), controller, 2005-04-26

Perspektiv	Kund	Verksamhet	Ekonomi	Medarbetare	Förnyelse
Strategiska mål	<ul style="list-style-type: none"> De försäkrade upplever oss som lätta att nå och lätta att förstå Tilltro till vårt sätt att sköta försäkringen 	<ul style="list-style-type: none"> Fler i arbete färre sjuk-skrivna Rätt ersättning i rätt tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Ekonomi i balans Resurser för vår utveckling 	<ul style="list-style-type: none"> Vi har det engagemang och den kompetens som våra kunder och uppdragsgivare efterfrågar Vår arbetsplats motsvarar de krav som dagens och framtidens medarbetare ställer 	<ul style="list-style-type: none"> Vi är en 24-timmars myndighet Vi utnyttjar den nya organisationen för effektivare verksamhet och ökad likformighet.
Framgångsfaktorer	<ul style="list-style-type: none"> Vår förmåga att kommunicera rättigheter och skyldigheter i försäkringen Effektivare kundmöten (smidigare för kunden och effektivare för oss) 	<ul style="list-style-type: none"> Korrekt försäkringsprövning Gemensamma metoder Produktionsledning och snabb resultatrapportering 	<ul style="list-style-type: none"> Effekthemtagning Effektiv styrning av IT 	<ul style="list-style-type: none"> Hälsofrämjande arbetsplats genom delaktighet, gott ledarskap och max 25 medarbetare per chef Kompetensförsörjning för framtiden och etablerade yrkesroller 	<ul style="list-style-type: none"> Kännedom om de försäkrades behov Finna balansen mellan decentralisering, delegering och koncentrerings
Mål/Mått	<ul style="list-style-type: none"> Minst 5 län ska vara certifierade för antingen Sjuk och i rehabilitering eller Funktionshindrade Självbetjäningstjänster ska till minst 80 % användas vid anmälan av tillfällig föräldrapenning Samtal till telefonikundtjänst ska till minst 80 % besvaras inom två minuter Nöjd arbetsgivareindex ¹ Image: Medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan skall bli mer positiv jämfört med 2004 	<ul style="list-style-type: none"> Minst 96 % av ärendena ska ha tillräckligt beslutsunderlag Antalet nettodagar ska understiga 67 miljoner och ohälsotalet ska högst vara 41 dagar Antalet sjukfall längre än 2 år ska understiga 7,5 per tusen försäkrade (avser månadsvärde) 	<ul style="list-style-type: none"> Stycktiden för TFP ska vara högst 27 minuter Minst 5 % av administrativa kostnader ska föras över till produktion och utveckling ² Kostnaden för den distribuerade IT-miljön ska vara bland de fem bästa i landet vid utgången av 2005 	<ul style="list-style-type: none"> Totalindex nöjd medarbetare ska vara lägst 68 Personalens sjukfrånvaro ska inte överstiga 5,5 % Minst 67 % av medarbetarna ska vara långtidsfriska 70 % av alla medarbetare har genomfört kompetensinsats Ny myndighet ³ 	<ul style="list-style-type: none"> Elektronisk underskrift ska användas av minst 20 % vid begäran om föräldrapenning och av minst 10 % vid begäran om tillfällig föräldrapenning Genomströmningstiderna för SFN-förmåner, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning ska förkortas och spridningen mellan länen ska minska ⁴
Handlingsplaner	<ul style="list-style-type: none"> Kundmötesstrategi Handlingsplan Image (utarbetas under 2005) 	<ul style="list-style-type: none"> Ohälsoprogrammet Kontrollstrategi 			

1) Konkret målformulering och målnivå bestäms senare.

2) Tillvägagångssätt såväl som operationalisering av själva mätningen utreds av en särskild arbetsgrupp.

3) Beredskap att förändra målnivån skall finnas utifrån myndighetens finansiella situation för verksamhetsåret 2005.

4) **Fökortningsdelen:** SJP & TFP: Första utbetalningen skall ske inom 30 dagar fr.o.m. ankomstdag för begäran om ersättning. 90 procent av ärendena ska klara den nivån. **SFN-förmåner:** Genomströmningstiderna får vara högst 180 dagar. 75 procent av ärendena ska klara den nivån. För att målet för SFN-förmåner skall nås är det viktigt att de förbättringar som åstadkommit för handikappstödsförmånerna b och förstärks under 2005.**Spridningsdelen:** Skillnaden mellan snittet för de tre län med de längsta och snittet för de tre län med de kortaste genomströmningstiderna ska minska för SJP, TFP och SFN-förmåner