

# Förtroendeparadoxen

En komparativ fallstudie av Försäkringskassan och Skatteverkets  
förtroendemässiga skillnader

# Abstract

Förtroende hos befolkningen anses av myndigheterna vara en viktig indikator på hur mycket tillit myndigheterna besitter för utförandet av sitt arbete. Denna studie ämnar att förklara skillnaden i befolkningens uppmätta förtroende för myndigheterna Försäkringskassan och Skatteverket. Det finns en betydande skillnad i det förtroende som Försäkringskassan och Skatteverket innehar hos den svenska befolkningen.

För att undersöka detta har jag funnit tre möjliga förklaringsvariabler till variation i förtroende: organisationsförändring, organisationskultur och den förda politiken. Genom dessa var förhoppningen att finna olikheter starka nog att kunna se en bakgrund till utfallet varierande förtroende hos befolkningen. Sedan har resultaten av studien analyserats med stöd av de tre teorier som valts för denna framställan.

Förtroendearbete har blivit en betydande del i myndigheternas egna utvecklingsarbete. Även hos myndigheternas uppdragsgivare, regeringen, tas dessa i beaktning när man skriver de regleringsbrev som myndigheterna har att förhålla sig till inför kommande budgetår.

*Nyckelord: Försäkringskassan, Skatteverket, tillit, förtroende, tjänstemän*

*Antal ord: 8131*

# Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>3</b>
1.1. Syfte och frågeställning	4
<b>2. Bakgrund</b>	<b>5</b>
2.1 Historisk tillbakablick	5
2.2 NPM-reformerna	7
<b>3. Teori</b>	<b>8</b>
3.1 Teori	8
<b>4. Metod</b>	<b>14</b>
4.2 Metodval	14
4.2.1 Mest lika design	15
4.3 Material	16
4.3.2 Tidigare forskning	16
4.4 Avgränsningar	17
<b>5. Resultat</b>	<b>18</b>
5.1 Organisationsförändring	18
5.2 Organisationskultur	21
5.3 Den förda politiken	23
<b>6. Analys</b>	<b>25</b>
<b>7. Slutsats</b>	<b>28</b>
<b>8. Litteraturförteckning</b>	<b>30</b>
8.1 Tryckta källor	30
8.2 Elektroniska källor	31
8.3 Regleringsbrev	32

# 1. Inledning

## *Inledning*

Skatteverket och Försäkringskassan är två, för det svenska folket, välkända myndigheter. I en analytisk rapport från Försäkringskassan år 2014 tyder intervjuerna man utför på att de båda myndigheterna till och med är bland de mest bekanta för befolkningen. Grunderna till detta kan diskuteras och härledas olika, det kan finnas flera anledningar till att man känner sig bekant med en myndighet. Det kan ligga i att man personligen har haft kontakt med myndigheten. Något som man skulle kunna anta att de flesta svenskar har haft med Skatteverket. När det kommer till Försäkringskassan skulle man även kunna tänka sig att, förutom genom personlig erfarenhet av myndigheten, kommer man i kontakt med myndigheten genom etablerad media. Att bevaka Försäkringskassan ter sig vara av intresse när det kommer till stora svenska medier. Det är ett tacksamt tema att skriva om då det gärna inspirerar till debatt (Arnek, 2014).

Denna studie ämnar att kvalitativt utreda skillnaderna i myndigheterna. Främst med ett fokus på det paradoxala i att Skatteverket, vars huvudsakliga verksamhet går ut på att driva in skatter till staten, har ett högre förtroende än Försäkringskassan. Försäkringskassan vars huvudsakliga verksamhet står i kontrast till skatteindrivningen genom att ge ut bidrag av olika slag. Detta genom att vara den myndighet som ansvarar för socialförsäkringen, det offentliga trygghetssystem som omfattar så gott som alla Sveriges medborgare (Nationalencyklopedin, Försäkringskassan, 2023).

Vilka möjliga förklaringsvariabler kan man tänka sig finna till detta, samt vad som skulle kunna göra att förtroendet för Försäkringskassan ökar. Begreppet byråkrati, tjänstemännens rörelsefrihet i relation till sitt arbete med myndighetsutövning och de långsamma processer som kan associeras med reformering av myndigheter kommer att vara centrala delar av diskussionen i denna presentation. Likaså decentralisering kontra centralisering av myndighet och makt.

## 1.1. Syfte och frågeställning

Syftet med den här uppsatsen är att granska förtroendet för de två myndigheterna Skatteverket och Försäkringskassan. Det verkar finnas något paradoxalt i förtroendet som Skatteverket åtnjuter. Detta är vad studien ämnar att redogöra för, vilka skillnader man kan tänka sig finna i två myndigheter som utåt sett är så lika. Att grundligt se till vilka skillnader man kan se, samt genom dessa finns en förhoppning att kunna utröna variabler som har förklaringsmöjligheter för detta paradoxala förtroende.

Frågeställningen lyder därmed: **Hur kommer det sig att Skatteverket visar på högre förtroende hos befolkningen jämfört med Försäkringskassan?**

## 2. Bakgrund

Både Försäkringskassan och Skatteverket har haft flera förlagor med liknande uppdrag och grundtanke som de moderna myndigheter de utvecklats till idag. Men processen till dagens myndighet skiljer sig mellan dem båda. Nedan följer en kortare historisk redogörelse för hur Försäkringskassan och Skatteverket sett ut historiskt. Detta är baserat på deras egna historiska presentationer från respektive myndigheters officiella hemsidor.

### 2.1 Historisk tillbakablick

#### *Försäkringskassan*

Att gå ihop i föreningar eller andra sammanslutningar med människor som arbetar i samma bransch eller yrke har historiskt skett sedan medeltiden. Försäkringskassan har funnit att vissa sammanslutningar hade liknande uppdrag som den myndighet vi har idag. Medlemmar i dessa “branschorganisationer” kunde starta bössor dit man samlade in pengar för att kunna låna ut eller ge som välgörenhet till medlemmar som blev sjuka. Ofta fanns det en förväntning på att summan man fått skulle återbetalas när man sedan blev frisk. Men tanken bakom bössan och det välfärdssystem som Försäkringskassan nu ingår i har en liknande grundtanke. En slags förståelse i att oförutsedda händelser kan ske som gör en person oförmögen att arbeta en period. Även en tilltro till varandra i att man om man bidrar till potten kan man få ekonomiskt bistånd tills dess att man åter kan arbeta (Försäkringskassan, 2022).

Under 1700-talet utvecklades detta ytterligare och frivilliga sjukförsäkringar bildades. Dessa kopplades fortfarande till antingen yrkeskårer eller exempelvis religiösa församlingar. Med industrialiseringens intåg under 1800-talet blev sjukförsäkringar än viktigare då arbetsvillkor och livssituation förändrades i takt med urbaniseringen. Människor började i allt högre grad efterfråga sociala reformer. 1891 kom den första lagen som rörde sjukförsäkringar. Denna lag var tänkt som ett stöd för den redan befintliga system som medborgarna skapat. Sjukförsäkringar var därmed fortfarande frivilliga men de fick nu mer legitimitet genom registrering. Staten fick en mer rådgivande position (Försäkringskassan, 2022).

Sjukkassornas struktur i att vara lokala och frivilliga sammanslutningar fortsatte genom hela 1900-talet. Det var först år 2001 som några större förändringar skedde. Från och med 2001 började sjukkassan, eller socialförsäkringen som den nu kallas, innefatta alla som bor eller arbetar i Sverige. Nästa stora utveckling skedde 2005 då socialförsäkringen hamnar helt under statlig regi. De lokala länskassorna slås ihop med Riksförsäkringsverket och blir Försäkringskassan. Under en period på drygt 10 år mellan åren 2001-2010 sker mycket förändringar i myndigheten. Man ser över myndighetens uppdrag och skalar av. Nya myndigheter bildas när Försäkringskassans uppdrag renodlas. Dels bildas en ny kontrollmyndighet som kallas Inspektionen för socialförsäkringen. Pensionen som tidigare varit en del av Försäkringskassans uppdrag blir en ny myndighet med pension som huvuduppdrag (Försäkringskassan, 2022).

### *Skatteverket*

Uppkomsten av ett skattesystem har funnits så länge Sverige varit en stat. Exakt när skatter systematiskt börjades tas finns inte fastställt. Enligt Skatteverket själva bör det vara från tidigt 1000-tal. Till en början tog skatter för att finansiera de krig som Sverige deltog i såväl som underhåll för kungahuset. Det som dagens skattesystem har gemensamt med det historiska skattesystemet är främst att det alltid handlat om att en person eller flera personer i maktposition som har tagit ut skatter av sina invånare (Skatteverket, 2023).

Skatterna som togs ut varierade till en början mellan varje län, eller slottslän som landet då var indelat i. Varje slottslän hade utplacerade stormän som för kungens räkning tog in skatter. Under vissa perioder har även en betydelsefull del av skatten som tagits in gått till kyrkan. Detta var något som reformerades under Gustav Vasa för att bland annat kunna finansiera krig (Skatteverket, 2023).

Det skattesystem som Sverige fortfarande lyder under idag kom till 1902. Skattesystemet beslutades då i Riksdagen. Det var först år 1928 som det sista delarna ur det gamla skattesystemet helt fasats ut. Detta sammanföll även med att en kommunalskattelag tillkom. Denna typ av förändringar och reformer uppstår sällan i ett vakuum. Under denna period genomfördes en rad förändringar i Sveriges styrelseskick, förändringar som ledde till en mer demokratisk stat. Rösträttsreformen som kom till 1909 samt de ovan nämnda skattereformerna kom till genom mycket påtryckningar från den svenska befolkningen.

Rösträttsreformen skulle innebära allmän rösträtt i Sverige. Det fanns under denna tid en stark önskan om flera sociala reformer som man på olika sätt hoppades skulle öka jämlikheten i Sverige. En stark arbetarrörelse och höjda röster för allas lika rättigheter och värde la grunden för detta (Skatteverket, 2023).

## 2.2 NPM-reformerna

Olika reformer, tankar och teorier kring hur man ska kunna effektivisera den svenska förvaltningen har kommit och gått under de år som Försäkringskassan och Skatteverket har varit verksamma. Den mest inflytelserika och debatterade av dessa kan vara den så kallade New public management-reformerna (SOU 2019:43 s. 29-31).

NPM lanserades i den svenska förvaltningen under tidigt 1990-tal. Flera anglosaxiska länder var tidiga med att introducera denna modell i sin statsförvaltning. Vissa menar att det redan under 1970 och 1980-talet lades en grund för tankarna bakom NPM genom de nyliberala trenderna som fanns under denna tid. Från svenskt håll togs inspiration från bland annat Margaret Thatcher och Ronald Reagan som infört denna typ av reformer i Storbritannien respektive USA (Karlsson, 2023).

Ett av NPM's centrala komponenter är decentralisering av den offentliga förvaltningen. Mer specifikt decentralisering av den offentliga förvaltningen. För att kunna sätta New public management och bakgrunden till dess teorier i rätt kontext bör man måla upp det samhälle den växte fram ur. Det var under en tid då liberalismen var på uppgång och det fanns en önskan om att ge medborgarna större frihet. Bland annat större frihet att påverka det samhälle de levde i. Man sneglade då mot de delar av samhället man ansåg fungerade väl, nämligen företagen. Genom att anamma en ny struktur inom den offentliga förvaltningen som skulle efterlikna den av ett företag, önskade man komma närmare företagets framgång. Den kritik som NPM ofta får är att den i många fall tvärtom leder till mer centralisering. Detta när det skapas styrdokument, policys och återrapporteringskrav. Det är delar som skapas centralt i organisationen där insyn och inspel från andra delar av organisationen är minimal (SOU 2019:43 s. 29-31).



## 3. Teori

### 3.1 Teori

I följande text ska tre olika teorier som är relevanta för kommande uppsats avhandlas. Teorierna ska presenteras, kritiseras och jämföras med varandra. Detta för att kunna urskilja vilken eller vilka av dessa som bäst lämpar sig för att kunna besvara de frågor jag önskar behandla i min uppsats. I denna text ställs de mot varandra. Men även på egen hand utvärderas utifrån hur bra de kan bedömas att ge insikter som ger djup och förståelse för problemet, utifrån vald problemformulering.

I studien kommer det finnas ett fokus på tjänstemannen. Tjänstemannarollen kommer att vara en stor del i mina ansträngningar som ämnar att jämföra de båda myndigheterna Skatteverket och Försäkringskassan. Med en utgångspunkt i det som skiljer dessa åt, förtroendet eller tilliten de generellt besitter hos allmänheten, vill jag kunna besvara vad som gör de till synes likvärdiga myndigheterna olika. Jag tror mig som utgångspunkt kunna finna detta på något sätt i tjänstemännen eller deras tillvägagångssätt. Därmed är det mitt avstamp för studien och valet av teori eller teorier följer detta.

#### *New public management - Christopher Hood*

I Christophers Hoods klassiska essä "*A public management for all seasons*" från 1991 beskriver han en förändring i förvaltningen som kan spåras till anglosaxiska länder under tidigt 1980-tal. Denna förändring brukar gå under namnet "New public management"(vidare NPM). Reformerna går ut på att man omvandlar praktiken inom statlig förvaltning och gör den mer marknadsmässig. Att ta det bästa ur det man ser som lyckat företagande och applicera detta på förvaltningen i hopp om att det ska ge samma effekt. Det handlar mycket om att skifta fokus från det klassiskt byråkratiska och ge förvaltningen en mer tydlig betoning på effektivitet. En av grundpelarna i NPM är decentralisering av makt inom en organisation (Laegreid, s. 541-542 & 544).

I sin studie presenterar Hood en del kritik mot NPM. Hood framför att han anser att NPM sätter nya ord och begrepp i fokus, men under dessa finns samma konflikter kvar. Konflikter som man genom NPM menade att man skulle kunna lösa. Dessa hamnar nu istället bakom nya formuleringar som inte gör problemen lika tydliga (Laegreid, s. 542).

#### *Street level bureaucracy - Michael Lipsky*

Michael Lipsky's bok "*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*" skriven 1980 blev även den en klassiker när det kommer till förvaltningsteori. Lipsky teoretiserar kring den enskilde i organisationen och hur denne påverkas av makter utifrån, men även vikten av att kunna se hur individen påverkas i sitt arbete av sin egen åskådning (Gilson, s. 384).

I sin bok beskriver Lipsky hur tjänstemän med höga krav på sig själva tvingas utveckla system för hur de ska hantera sina uppgifter. Att kunna se det som att man hjälper människor på en daglig basis utan att, som det ofta är för tjänstemän, ha fysisk kontakt med de människor de hjälper. De abstraherar sitt arbete och formar i den mån sina egna arbetsätt. Det man förväntar sig av en förvaltning i stora drag är att den ska implementera den politik som politiker beslutar om. Lipsky skriver därmed om hur detta görs i praktiken genom tjänstemännen (Gilson, s. 384- 385).

#### *Demokratins väktare - Lennart Lundquist*

Demokratins väktare är en bok från 1998 skriven av Lennart Lundquist. Demokratins väktare har för avsikt att förklara tjänstemannens roll i förvaltningen och även systemet som tjänstemannen verkar i. Den är likt Street-level bureaucracy en teori med tjänstemannafokus. I egenhet av teori är det en bred ansats som täcker många delar av en demokratisk stat men den lyckas även förklara alla de begrepp man förknippar med en statlig tjänsteman (Lundquist, 1998, s.15 & s. 21).

Lundquists bok har en tydlig indelning där författaren redogör för sina tre angreppssätt som boken genomgående ska bearbeta. Den första delen berör det normativa, hur bör en offentlig tjänsteman vara. Den andra delen berör det empiriska, hur är de offentliga tjänstemännen idag. Vad man systematiskt läser av i deras beteende i nutid. Det sista avsnittet i boken ägnar författaren åt konstruktiv teori. Vad är författarens förslag på förbättringsområden samt hur

kan man ta sig dit från den utgångspunkt man befinner sig i idag i empirin (Lundquist, 1998 s. 275-280).

Boken behandlar klassiska problemområden som, trots att boken har några år på nacken, känns samtida. Gränsdragningarna mellan det privata och offentliga som många tjänstemän fortfarande brottas med redogör Lundquist för. Värden som ofta diskuteras inom offentlig förvaltning presenteras med kritiska ögon. Lundquist påvisar oförenligheten och de motstridigheter man möts av, det som är att vara en opolitisk tjänsteman inom politiken. Hur svårt det är att sätta ramar för denna stora apparat att unisont följa (Lundquist, 1998, s.156-157).

#### *Diskussion av teorier*

Både Street-level bureaucracy och Demokratins väktare behandlar liknande problematik och försöker båda sätta samma fokus på tjänstemannen. De känns därmed som komplement till varandra. Inte så att de helt kan likställas, men nog så att den ena utesluter den andra. Street-level bureaucracies förklaringsfaktor ligger mer i det inneboende väsen som varje tjänsteman besitter. Vad det gör med en tjänsteman att vara just en tjänsteman, det är därmed lätt att se hur denna teori blivit en klassiker. Men i kontrast till Demokratins väktare känns dess resonemang tunnare i de funktioner den skulle fylla i min egen studie.

Demokratins väktare känns även något mer applicerbar, kanske just då den är skriven av en svensk författare med större insikter i svensk förvaltningskultur. Även då det inte alltid är helt uttalat finns det genomgående i boken en underton av att det är just den svenska förvaltningen som den som teori bäst lämpar sig för. Detta gör även att det känns mer attraktivt med Demokratins väktare som förklaringsfaktor eller grund för min egen framställning.

Vad säger det om den offentliga förvaltningen att en bok från 1998 näst intill lika samtida som nyligen publicerade verk. Är förvaltningen så trögflytande och byråkratisk som kritikerna vill påstå, eller handlar det om klassiska problem som man alltid tvingats möta inom förvaltningen. Boken fångar de grundliga motstridigheterna i förvaltningen, dessa klassiska svårigheter.

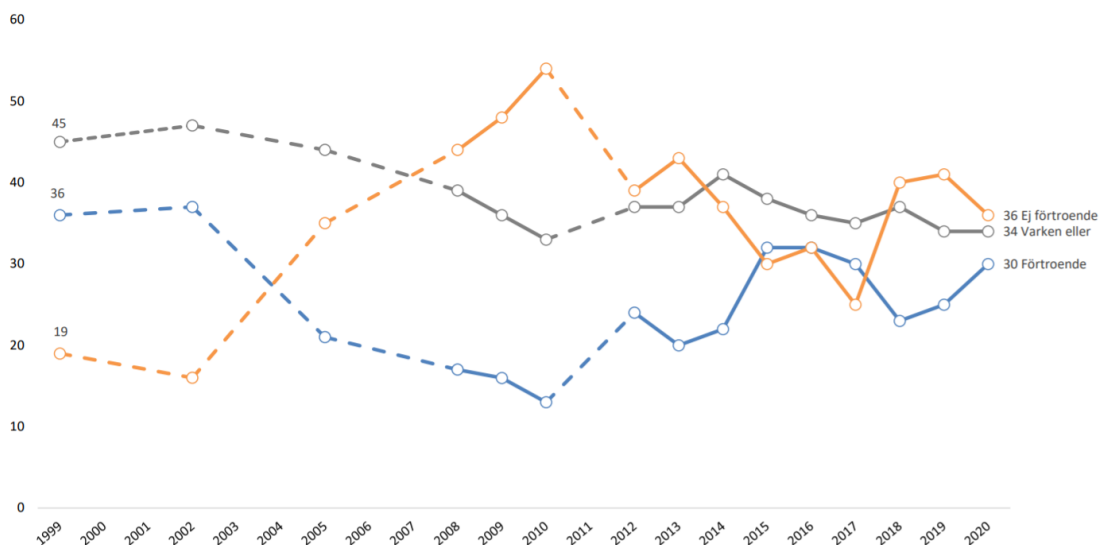
New public management verkar ha applicerats på svensk förvaltning ungefär kring 1982 då socialdemokraterna tog över makten. Men att det möjligtvis inte fick ordentligt fäste i förvaltningen innan 1990-talet (Statskontoret, s.195). Skulle teorin av Hood appliceras på studien är det intressant att se om det kan ha något förklaringsvärde i att de båda myndigheterna var olika bra lämpade att ta sig an denna förvaltningsreform.

Båda myndigheterna bör ha implementerat detta samtidigt som det handlar om myndigheternas nya arbetssätt. Att byta från tillitsbaserad styrning till en styrning som är mer inspirerad av marknaden. Man skulle möjligen kunna teoretisera varför Skatteverket då kan ha varit mer fördelaktig som myndighet när det kommer till att implementera NPM då det är en myndighet som jobbar mer mot företag och företagande. NPM är inspirerat av marknaden som företagare är vana vid. Kan det ha varit en enklare omställning till kundfokus för Skatteverket än det var för Försäkringskassan som mer jobbar mot privatpersoner.

Det är dessutom privatpersoner som är mer utsatta, detta skulle också kunna vara något som spelade in. Kan då Försäkringskassan återigen öka sitt förtroende när man vill återgå till en mer tillitsbaserad styrning. Då skulle man kanske sätta uppsatsen i en mer historisk kontext. Det fanns mer förtroende när det även fanns ett mer tillitsbaserat styre av myndigheten. Försäkringskassan har möjligtvis mer svärmätta variabler i sitt handläggande, något som gör att det är svårare att applicera effektivitet på alla plan i verksamheten. Begreppet effektivitet är beskrivet ovan som en central del av NPM-teorin.

När det kommer till att implementera nya reformer i förvaltningen tar det viss tid för att reformerna ska få fäste i arbetssättet och i utvecklingen av nya policys. Sedan går ytterligare tid åt för att det ska kunna uppmätas någon effekt, att man både inom och utanför myndigheten ska bilda sig en uppfattning om vad reformen lyckats skapa för förändring och om denna är uppmätbar. Sedan ytterligare tidsåtgång tills det kan bildas en uppfattning hos allmänheten vad reformen har inneburit för just dem. Detta är först då folket kan bilda sig en uppfattning om reformen. Skulle detta då kunna innebära att man först sent 90-tal i Sverige kunnat som privatperson bilda sig en uppfattning om innebörden av NPM. Därefter uttrycka sitt missnöje. Detta talar då för användandet av Hoods teori som en förklaring eller en variabel som har haft effekt på förtroendesiffrorna som sjönk för Försäkringskassan under 90-talet / sent 90-tal (Statskontoret, s. 196-197). Detta med stöd av SOM-institutets graf nedan.

Figur 2 Förtroende för Försäkringskassan bland dem med åsikt, 1999–2020 (procent)



Figur 3.1. Andelen förtroende för Försäkringskassan bland dem med en åsikt, 1999-2020 (procent)  
källa: Weissenbilder, SOM-institutet.

### Avslutning

Sammanfattningsvis finns det flera teorier som skulle kunna ha förklaringskraft i det som studien hoppas kunna visa på. Men det är endast ett par som känns mer applicerbara för att kunna uppnå önskade resultat baserat på en tes. Att det finns flera variabler som kan spela in i resultatet känns relativt tydligt under genomgången av teorierna. Men det handlar här om avgränsning och kunna ge uppsatsen förutsättningar för den riktning den ska önskas ta. Därmed har promemorian av teorierna gett gott resultat och lagt en god grund för vidare arbete med både studien i sig samt vidare med specifikt de teorier som ska användas.

### Analysschema

	Försäkringskassan	Skatteverket
<b>Organisationsförändring</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Organisationskultur</b>	<b>x</b>	<b>x</b>
<b>Den förda politiken</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

Figur 3.2 Analysmodell som ska sammanfatta och belysa de mest centrala delarna av resultatet. I avsnittet '7. Slutsats' återkommer denna analysmodell, då med resultatet ifyllt i form av nyckelord där 'x' nu står.

## 4. Metod

### 4.2 Metodval

Vid val av metod för undersökningen har jag valt att göra en komparativ fallstudie utifrån mest lika design.

Då syftet med uppsatsen är att jämföra två fall, i form av två olika myndigheter, lämpar sig en komparativ fallstudie bäst när det kommer till val av metod. Detta då de båda myndigheterna är nog lika varandra för att kunna kategoriseras utifrån ‘mest lika design’. Men det finns intressanta skillnader trots deras gemensamma utgångspunkt. Aktuellt för denna studie blir att sätta fallet i fokus, för att kunna vara en teorianvändande uppsats. I Peter Esaiasson m.fl. bok *Metodpraktikan* (2017, s.89) beskrivs det hur man kan använda sig av en teori på två sätt utifrån dessa valda kriterier. Då antingen genom att sätta teorin i fokus alternativt fallet. I denna studie är det således fallet som kommer att vara i fokus.

#### *Organisationsförändring: Marknadsbaserad styrning/Tillitsbaserad styrning*

Under denna del kommer jag studera de reformer som har skett inom den offentliga förvaltningen vid Skatteverket och Försäkringskassan för vald tidsperiod. Från tillitsbaserad styrning till marknadsbaserad styrning. Socialdemokraterna genomförde under början av 90-talet en liberal reform när det gick mot marknadsbaserad styrning, från den tidigare tillitsbaserad styrningen. Jag avser att redogöra för varför man gjorde detta och även hur reformerna har tillämpats i de båda myndigheterna.

#### *Organisationskultur: Centralisering/Decentralisering*

Det finns många exempel inom både Skatteverket och Försäkringskassan på hur de anpassat sig till “konkjurcykler” i decentralisering och centralisering. Skatteverket hänvisas numera till som en “enmyndighet”, de har genomgått en omorganisation av verksamheten som önskas ge högre statlig närvaro. Omorganisationen önskas ge en tydligare och mer samlad styrning för att bland annat säkerhetsställa och öka jämlikheten i beslutsfattandet landet över/rikstäckande. Detta är något som Försäkringskassan nu genomgår och det går att argumentera för att de ligger ett par steg bakom Skatteverket i detta hänseende. Försäkringskassan sjösatte sin enmyndighetsreform år 2005.

### *Den förda politiken*

Förtroendet för en myndighet kommer från flera håll. När det kommer till en myndighets förtroende från allmänheten är det något som regelbundet följs upp i olika mätningar. Men något som mer sällan diskuteras är förtroendet från myndighetens uppdragsgivare, det vill säga regeringen. Ett sätt att försöka få en bild av uppdragsgivarens förtroende för myndigheten kan vara att studera och jämföra regleringsbrev som utkommer för varje budgetår. I regleringsbrevet beskriver regeringen för myndigheterna hur de ska utföra sitt arbete under året samt hur mycket pengar de har till sitt förfogande.

#### **4.2.1 Mest lika design**

Försäkringskassan och Skatteverket är två, för svenska medborgare, välkända myndigheter. En stor del av den svenska befolkningen har någon gång i sitt liv, eller kommer någon gång i sitt liv interagera med dessa. Båda myndigheter är till storleken likställda, detta sett till sina uppgifter från deras gemensamma uppdragsgivare vilken är regeringen. Men även sett till antal anställda är de bland de största i Sverige. År 2023 har Försäkringskassan drygt 14 000 anställda och Skatteverket har 10 500 anställda samma år (Försäkringskassan, 2023 & Skatteverket, 2023).

Försäkringskassan har huvudansvar för socialförsäkringen i Sverige. Under detta ingår bland annat föräldrapenning, sjukpenning, barnbidrag och bostadsbidrag. Nyligen lades även ansvaret kring utbetalning av elbidrag till som en del av Försäkringskassans uppdrag. Någon gång under sitt liv kommer de flesta svenska medborgare att komma i kontakt med Försäkringskassan (Försäkringskassan, 2022).

Skatteverket hanterar den statliga skatteindrivningen för både privatpersoner och företagare. Skatteverket ombesörjer även folkbokföringen och bouppteckningen, för att nämna några av de centrala uppdrag som Skatteverket har ansvar för. Likt Försäkringskassan kommer de allra flesta svenska medborgare någon gång i livet i kontakt med Skatteverket. Alla svenska medborgare som arbetar och tjänar pengar i Sverige betalar skatt till Skatteverket och har därmed med dem att göra. Även den som driver företag i Sverige kommer i kontakt med Skatteverket (Skatteverket, 2023).



## 4.3 Material

När det kommer till det empiriska materialet som studien baseras på är det generellt sett sekundärkällor som jag valt att använda mig av. Materialet består av rapporter skrivna antingen av statliga myndigheter eller på uppdrag av statliga myndigheter. Även tidigare studier på de specifika myndigheter jag valt att studera närmre. Därmed är studien till stor del kumulativ i det hänseende/avseende att jag har tagit hjälp av andra bearbetat material för att kunna bilda mig en uppfattning av hur det vetenskapliga läget inom detta område ser ut (Metodpraktikan, s. 20-21).

Med det sagt har jag även valt att använda mig av primärkällor i form av de regleringsbrev som tillhandahålls myndigheterna årligen inför det nya budgetåret. När det kommer till regleringsbrev finns det en stor mängd material att tillgå i och med att det ges ut årligen. Med tanke på denna studies tidsmässiga begränsningar såväl som begränsningarna till dess omfattning har jag valt att studera de senaste 5 årens regleringsbrev. Jag anser mig kunna bilda en, för denna studie, tillräckligt god uppfattning av vad regleringsbreven innebär för myndigheten under denna tidsrymd. Detta för att kunna göra värdefulla antaganden och generaliseringar.

### 4.3.2 Tidigare forskning

Sedan 1986 har SOM-institutet vid Göteborgs Universitet bedrivit studier kring svenskars förtroende för olika samhällsinstitutioner. Bland annat har de genom sina kvantitativa rapporter i flera år följt trender kring förtroendet för Försäkringskassan och Skatteverket. Vilka samhällsinstitutioner de väljer att studera varierar något under åren. Försäkringskassan och Skatteverket återfinns dock i flera av deras årliga upplagor (Göteborgs universitet, 2021). Det är tacksamt att ha med denna typ av mer kvantitativa studier i denna uppsats, då man lättare kan utläsa trender i förtroende. För att sedan kunna analysera och kontextualisera dem.

Under 2016 tillsattes en delegation av regeringen för att utreda, sprida kunskap och utbilda statliga myndigheter i tillitsbaserad styrning. Delegationen kom att kallas Tillitsdelegationen och under de 4 år som den var aktiv arbetar de aktivt med tillitsarbete i statlig verksamhet. Projektet mynnade sedan ut i ett slutbetänkande som innehåller ett stort och viktigt underlag för svensk förvaltningspolitik historiskt. Likväl hur man ska kunna modernisera och omforma förvaltningen för att den ska kunna fungera väl även i framtiden. Detta slutbetänkande av

Tillitsdelegationen har gett viktig insikt i forskningsläget på detta område. Det har varit en tongivande i hur man skulle kunna förstå situationen som den svenska statliga förvaltningen nu befinner sig i (SOU 2019:43).

Speglingar av en förvaltning i förändring - Reformeringen av Försäkringskassan (2012, s.7-12) är en antologi skriven av sju forskare vid Lunds universitet. Forskarna bakom boken kommer från tre olika discipliner inom akademien. Antologin är skriven inom ett forskningsprogram som finansierades av Försäkringskassan. Arbetet utfördes självständigt med ett mål om att öka kunskapen och intresset för denna typ av förvaltningspolitiska forskning. Boken är en omfattande och djupgående inblick i Försäkringskassan som organisation och över de förändringar som den har genomgått. Boken lägger en god grund för vidare studier på ämnet.

## **4.4 Avgränsningar**

Vid val av variabler att studera i uppsatsen faller det sig naturligt att göra tydliga avgränsningar för att tydliggöra de förväntningar man kan ha på framställningen. Att endast studera svenska myndigheter är tacksamt med tanke på den öppenhet den svenska förvaltningen karaktäriseras av. Genom offentlighetsprincipen som finns stadgad i andra kapitlet i Tryckfrihetsförordningen som är en av de svenska grundlagarna. Att ha möjlighet att ta del av offentliga handlingar är en förutsättning för att kunna bilda sig en så rättvis bild av myndigheterna som möjligt (Regeringen, 2015).

Valet av Försäkringskassan och Skatteverket som studieobjekt grundar sig främst i ett intresse. Att det till synes paradoxala i det förtroende som Skatteverket besitter i kontrast till Försäkringskassan inspirerar till komparativa studier i ämnet. Det är två välkända myndigheter som åtnjuter relativt skilda grader av förtroende hos de svenska medborgarna. Det finns dessutom en god bas att stå på när det kommer till mätning av deras båda förtroende över tid. Detta genom SOM-institutets forskning på området. Det finns tveklöst ett flertal liknande myndigheter som hade kunnat vara intressanta att studera såsom Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten eller Kronofogdemyndigheten för att nämna några. Dessa kan vara av intresse för framtida studier, men för denna framställning förefaller Försäkringskassan och Skatteverket vara mest passande att studera.

# 5. Resultat

## 5.1 Organisationsförändring

Nedan presenteras de reformer som skett på myndigheterna Försäkringskassan och Skatteverket. Från tillitsbaserad styrning till marknadsbaserad styrning.

### *Försäkringskassan*

Försäkringskassan genomförde under 2005 en omfattande organisationsförändring som ska omforma organisationen i grunden. Från den form som tidigare funnits där den nästan kunnat ses som en slags decentraliserad paraplyorganisation/myndighetskoncern med ett huvudkontor i Stockholm (Riksförsäkringsverket) och självstyrande länskassor ute i landet. Man vill nu ha en centraliserad och samspelt organisation. Det ska inte spela någon roll var i landet man får sitt beslut, /.../”lika tillämpning av försäkringen över landet”/.../ blir ett mantra (Bergström, 2012, s. 49-50).

Detta rimmar väl med den bild av NPM-reformerna som målats upp i SOU 2019:43 som utreder tillitsbaseradstyrning i förvaltningen. Försäkringskassan uttrycker en önskan om en mer samspelt organisation med kontroller och en mer central styrning. Centralisering som begrepp rymmer flera olika definitioner. I fallet med Försäkringskassan kan det antas att det är en maktkoncentration som syftas. Där styrningen av organisationen och makten koncentreras till en mindre grupp. I samma andetag som man presenterar detta önskar man samtidigt uppnå /.../”lika tillämpning av försäkringen över landet”/.../. Det verkar därmed inte som att man även vill ha en geografisk koncentration av handläggningen av försäkringen. Man vill fortsätta verka rikstäckande men önskar mer samspelhet över landet. Dessa två led med både centralisering och decentralisering i samma andetag är klassiska för en NPM-reform. Att stoppa in det man ser sig behöva i samma reform, även om de olika komponenterna pekar i olika riktningar (SOU 2019.43, s. 31 & Lægheid, 2015, s. 544).

När det kommer till reformer som talar om centralisering kontra decentralisering har dessa rön tendenser att gå i vågor. Vad som styr dessa vågor är inte helt tydligt. Men det finns tecken på att det följer det stundande debattklimatet. Att ta tempen på vad samhället verkar söka sig mot för stunden. Alternativt vad organisationen verkar behöva för att, som i detta fall

med Försäkringskassan, öka förtroendet för myndigheten och dess tjänstemän. Att dessa två delar ska kunna skiljas åt är inte helt klart. Bergström skriver i sin text ur 'Speglingar av en förvaltning i förändring' om hur det i perioder finns en gemensam samhällelig bild av vilken typ av reform som det finns behov för (Bergström, 2012, s. 44).

Kritiken som vanligen kommer med detta när diskussioner kring reformer, av exempelvis myndigheter, är därmed dess tidsbundenhet. Som ett försök att nyansera bilden av hur det verkliga behovet ser ut för en myndighet. Är det verkligen så att styrningen behöver centraliseras eller handlar det om att det görs som ett antagande genom rådande samhällsbild. Det kan vara svårt att säga vad som kommer först. Organisationens behov av att ta en viss riktning vid reformering eller samhällets bild av, vad som för stunden, är en god riktning att föra utvecklingen i. I fallet med Försäkringskassan fanns det dock aspekter som pekar på att man länge velat gå mot centralisering. Men att myndigheten präglats av en stark lokal förankring har bromsat processen. När trenden i samhället då åter talar för centralisering väljer man att ta tillfället iakt. (Bergström, 2012, s. 44 & 54).

Det som verkar ha eldat på en förvaltningsreform hos Försäkringskassan under tidigt 2000-tal var en unison bild av att det var vad som "behövdes". En förändring var oundviklig för organisationens fortlevnad. Försäkringskassan utförde en varumärkesstudie som skulle identifiera samhällets syn på myndigheten. De ord man identifierade i negativ bemärkelse var bland annat ord som långsam, trög och inflexibel. Ord som talar för att medborgarna har en bild av Försäkringskassan som omodern eller icke fungerande. Det krävdes aktion i förhoppning att man skulle kunna försonas och återfå förtroende genom en radikal förändring (Bergström 2012 ,s. 49).

De ord som Försäkringskassan genom sin varumärkesstudie får fram står i direkt kontrast till de ord man önskar förknippas med. Enkelt, snabbt och rätt är de tre ord som de genomgående förändringar av myndigheten får representera. Dessa ord står för den målbild Försäkringskassan har för sin verksamhet. Enkelt och snabbt kan summeras som effektivitetsmål. De talar för hur man vill implementera effektiviteten i verksamheten. Som begrepp kan de anses vara vaga, men det skulle ändå kunna tolkas som en konkretisering av begreppet effektivisering. Detta då de kan spegla flera aspekter av Försäkringskassans verksamhet. Exempelvis att det ska vara enkelt att använda sig av de tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller, eller enkelt att komma i kontakt med myndigheten. Detta

speglar även den kritik som Försäkringskassan ofta får i undersökningar av samhällets bild av dem som en myndighet med "höga murar" både internt men kanske främst för utomstående (Bergström, 2012, s. 61).

### *Skatteverket*

Skatteverket har likt Försäkringskassan genomgått stora förändringar och genomfört reformer av organisationen under de senaste 50 åren. Den senaste reformen sattes igång under sent 80-tal och pågick fram till början av 2000-talet. Det är en liknande omorganisering som den som Försäkringskassan påbörjade under år 2005. Där man går mot en "enmyndighetsreform" för att bli mer samspelade och för att öka jämlikheten i handläggningen över hela landet. Tanken var att man skulle centralisera och gå från tillitsbaserad styrning mot en mer marknadsbaserad styrning. Den förändring som Försäkringskassan skulle genomföra på bara några år gav Skatteverket sig nästan 15 år till att genomföra (Bergström, 2012, s. 54 & 62-63).

Det finns flera skillnader mellan de båda myndigheternas genomförande av liknande organisatoriska förändringar. Försäkringskassan förlitade sig mycket på sin reform genom extern hjälp i form av konsulter. Det var något som Skatteverket valde att inte göra då de gjorde merparten av arbetet internt. Sedan finns det även olikheter i myndigheternas struktur som gör att man möter olika motstånd i ett förändringsarbete. Försäkringskassans organisationskulturella bakgrund i att myndigheten är sprungen ur en folkrörelse skapar andra typer av motstånd i en förändringsprocess. Ett slags motstånd som Skatteverket inte behövde arbeta med (Bergström, 2012, s. 55 & 62-63).

En myndighets spårbundenhet till normer och strukturer som funnits inom organisationen länge är också svår att komma ifrån. Det är viktigt att ha i åtanke när man pratar om den här typen av organisationsförändringar som exempelvis NPM representerar. I många fall kommer påtryckningar utanför en organisation att initiera reformer som trendar för tillfället. Detta utan att ta med i beaktning om det är en reform som kan ses som en potentiell lösning för de problem eller utvecklingsmöjligheter som den specifika organisationen har. Om detta skriver Hood i sin bok 'A public management for all seasons'. Hood beskriver hur externa påtryckningar är en central del i appliceringen av trendiga reformer där det inte tas i beaktning hur dessa reformer ska tas eller kunna implementeras i organisationen. Att

spårbundenheten lätt glöms bort när en reform som presenteras som en “one size fits all” börjar diskuteras (Bergström, 2012, s. 44-45 & Læg Reid, 2015, s. 546).

## 5.2 Organisationskultur

När det kommer till organisationskultur på de båda myndigheterna Skatteverket och Försäkringskassan skiljer sig dessa åt. Det hela grundar sig i att de kommer från olika ursprung. För att vidare kunna diskutera detta bör dock begreppet organisationskultur definieras då det är ett något vagt begrepp. Detta genom att ta stöd i Stina Melanders diskussion av begreppet i sitt kapitel i antologin ‘Speglingar av en förvaltning i förändring’. Melander beskriver i sitt kapitel hur organisationskultur är ett begrepp som kan vara svårt att ta på. På arbetsplatser kan man prata om att det finns en viss kultur. Men det kan vara ett begrepp som man ofta slänger sig med utan att tänka på alltför mycket vad som ingår i definitionen av det. Generellt kan man se det som att det är ett set av normer och värderingar som är brett accepterade inom organisationen. När man är inom en organisation kan det vara svårt att själv inse vad som är del av kulturen. Melander menar därför att det är svårt att skapa sig en bild av kulturen som råder inom en organisation enbart genom att prata om den med medlemmar inom organisationen. Man behöver observera och analysera det som sker för att helt kunna få en uppfattning om den rådande kulturen. Melander beskriver även hur organisationskultur inte är konstant, utan något som är under ständig förändring genom människorna som är i den (Melander, 2012, s. 182-183).

### *Försäkringskassan*

Försäkringskassans organisatoriska kultur är något brokigare och det är en förvaltning som kom långt senare än verksamheten kring skatteindrivning. Uppgifterna som Försäkringskassan haft har även dessa varierat med åren. Främst genom statens utbyggnad av välfärden under 1960-talet. Försäkringskassans nuvarande uppgifter inrymmer sjukförsäkringen, föräldraförsäkring samt olika hjälpmedel för funktionsnedsatta. Det är många delar som har tillkommit sedan utbyggnaden av välfärdssystemet då grunden till organisationen kommer ur sjukförsäkringen på 1960-talet. Det var då en frivillig sjukförsäkring som hade en stark lokal förankring. Försäkringskassans tidiga organisation karaktäriseras av närhet till sina brukare, eller försäkrade som de kallades då (Melander, 2012, s. 181).

Organisationen som den ser ut idag har kommit till genom omfattande reformer, den senaste år 2005 när myndigheten centraliserades. Från att ha varit en mer porös eller fristående organisation till att vara en enhetlig myndighet under statligt styre. Från årsskiftet 2004/2005 avvecklades det som tidigare kallades Riksförsäkringsverket med sina Länskassor. Försäkringskassan bildades istället genom en sammanslagning av dessa två samverkande organisationer, de blev ett genom sammanslagningen. Som en organisation sprungen ur folkrörelse kan det tänkas ha varit en svår väg att gå mot det mer sterila och byråkratiska sätt att hantera organisationen på som tillkommit genom senare reformer (Melander, 2012, s. 181-182, s. 195).

Att det har varit en lång väg, kantad med flera olika svårigheter, till att föra samman och förstatliga de lokala Länskassor som föregick Försäkringskassan vittnar deras interntidning om. Melander diskuterar ett urval av artiklar från interntidningen '*Social försäkring*' för att visa på vilka åsikter som det där gavs utrymme för under tiden för reformerna. Ett exempel från 1996 är en artikel med rubriken "SLUTET på kassornas frihet". Artikeln skrevs i samband med att man började tala om förstatligande som en möjlig väg för organisationen (Melander, 2012, s. 195-196). Denna artikel talar mycket för hur kulturen kan ha bidragit till att bromsa reformerna. Men den säger även något om den typ av tjänsteman som skapas inom Försäkringskassans organisationskultur. Som diskussionen som Gilson (2015, s. 385) kring Lipskys teori om byråkraten på 'Street level'.

### *Skatteverket*

Indrivning av skatter har skett så länge det funnits en svensk stat. Enligt en historisk redogörelse som Skatteverket själva tillhandahåller finns det underlag som tyder på att man så tidigt som under 1000-talet hade någon form av skatt att betala. Antingen till staten eller till det län/landskap man bodde i. Även då detta inte var en lika sofistikerat som den myndighet som finns idag skiljer sig inte grundtanken bakom det nämnvärt. Det handlar då som nu om att betala skatt för att upprätthålla en stat som sedan i varierande grad erbjuder tjänster och service mot denna skatt (Skatteverket, 2023).

"/.../"Vi utgår från att alla vill göra rätt för sig och betraktar varje möte som en möjlighet att skapa förtroende för vår verksamhet"/.../.

I Statskontorets (2015) rapport *‘Att styra mot ökat förtroende - är det rätt väg?’* presenteras ett utdrag ur Skatteverkets årsrapport från 2011. Citatet ovan är en del av Skatteverkets vision “Det ska vara lätt att göra rätt”. Sedan mitten av 2000-talet är detta antagande just något som man arbetar med att införliva inom myndigheten. Genom att ha ett stort fokus på bemötande, som en del i att skapa förtroende för myndighetens arbete, inbjuder man till tillit som går åt båda håll. Skatteverket arbetar efter en princip som säger att man litar på medborgarna, då ska även medborgarna kunna sätta sin tilltro till att myndigheten gör sig förtjänta av deras förtroende. Ett ekonomiskt incitament för tjänstemännen finns även kopplat till Skatteverkets mål att utveckla bemötandet (Statskontoret, 2015, s.28). Bemötande är ett lönekriterium för tjänstemännen på Skatteverket.

### **5.3 Den förda politiken**

Förtroendet för en myndighet kommer från flera håll. Som diskuteras ovan är förtroende från allmänheten något som regelbundet följs i olika mätningar. Men något som mer sällan diskuteras är förtroendet från myndighetens uppdragsgivare, det vill säga regeringen. Ett sätt att försöka få en bild av uppdragsgivarens förtroende för myndigheten kan vara att studera och jämföra regleringsbrev som utkommer för varje budgetår. I regleringsbrevet beskriver regeringen för myndigheterna hur de ska utföra sitt arbete under året samt hur mycket pengar de har till sitt förfogande (Regeringen, 2023).

Ett regleringsbrev som är kortfattat och övergripande kan indikera högre förtroende från uppdragsgivaren (Bergström, 2012, s. 63). Jämfört med ett regleringsbrev som är detaljerat och omfattande, som istället indikerar brist på förtroende och ett upplevt behov av tydligare styrning. Detta resonemang styrks genom ett uttalande till några av Skatteverkets medarbetare av den dåvarande generaldirektören Mats Sjöstrand:

“Det förtroende vi har hos regeringen har lett till att regleringsbrevet ger oss stor frihet att själva bestämma hur vi ska uppnå våra mål”. (Bergström, 2012, s. 63).

#### *Myndigheternas regleringsbrev 2018-2022*

Regleringsbrevet består av två centrala delar; Verksamhet och Finansiering. Verksamhetsdelen beskriver hur myndigheten ska utföra sitt arbete under budgetåret, vilka



mål det finns för verksamheten samt vilka krav på åiterrapportering till uppdragsgivaren som ställs. Det finns beskrivet vad som ska vara myndighetens huvudmål under kommande budgetår. Det kan även finnas kommentarer om föregående års mål och om dessa mål uppfylls helt eller delvis under föregående år. Det finns även datum fastställda för åiterrapportering av målen under året, vanligast är att det finns fyra stycken fastställda datum för detta. Under Finansiering framgår myndighetens anslag, det vill säga de medel som myndigheten tilldelas för budgetåret. Det anges även när det kommer ske utbetalningar till myndigheten under budgetåret samt till vilken del av verksamheten dessa utbetalningar ska riktas mer specifikt (Ekonomistyrningsverket, 2021a, 2021b, 2020a, 2020b, 2019a, 2019b, 2018a, 2018b, 2017a, 2017b).

### *Försäkringskassan*

I de regleringsbrev till Försäkringskassan som granskats för studien finns tendenser av att de i jämförelse med Skatteverket är omfattande och detaljerade i sina instruktioner till myndigheten. Det kan tänkas lämna mindre rum för Försäkringskassan att göra en självständig tillämpning av regleringsbrevet på sin verksamhet till skillnad från Skatteverket. Sidantalet på Försäkringskassans regleringsbrev skiljer sig under den studerade tiden mellan 29-34 sidor. Detta skulle kunna indikera en önskan från regeringen som uppdragsgivare en tydligare delaktighet i utformningen av Försäkringskassans verksamhet (Ekonomistyrningsverket, 2021a, 2020a, 2019a, 2018a, 2017a).

### *Skatteverket*

Skatteverkets regleringsbrev tenderar att vara kortfattade och ger verksamheten stor frihet till att tolka och applicera dessa riktlinjer på sitt arbete under året. De 5 (årliga) upplagan av regleringsbrev som granskats för denna studie har ett sidantal som ligger mellan åtta och elva sidor. Dessa regleringsbrev skiljer sig inte märkbart i utformning, innehållsmässigt finns det samma typ av information att hämta ur dessa för Skatteverket. Det finns mål och riktlinjer för uppföljning under året vid fyra tillfällen. Dessa mål är specifika för verksamheten men är generella och övergripande. Det beskrivs kortfattat vad man från regeringen, som uppdragsgivare, önskar se för typ av utveckling under kommande budgetår. Det finns även under rubriken finansiering en överskådlig budget som gäller hela verksamheten (Ekonomistyrningsverket, 2021b, 2020b, 2019b, 2018b, 2017b).

## 6. Analys

### *Organisationsförändring*

Det finns flera skillnader mellan de båda myndigheternas genomförande av liknande organisatoriska förändringar. Försäkringskassan förlitade sig mycket på sin reform genom extern hjälp i form av konsulter. Det var något som Skatteverket valde att inte göra då de gjorde merparten av arbetet internt. Sedan finns det även olikheter i myndigheternas struktur som gör att man möter olika motstånd i ett förändringsarbete. Försäkringskassans organisationskulturella bakgrund i att myndigheten är sprungen ur en folkrörelse skapar andra typer av motstånd i en förändringsprocess. Ett slags motstånd som Skatteverket inte behövde arbeta med och emot (Bergström, 2012, s. 55 & 62-63).

### *Organisationskultur*

Kunderna som man arbetar med blir en väsentlig del av organisationen. Det är dessa som lägger själva grunden till att organisationen finns till. Därmed kan man resonera kring hur förhållandet mellan kunderna och tjänstemännen påverkar organisationen, samt om typen av kunder som använder sig av organisationens tjänster har någon inverkan på dess förtroende. Michael Lipsky skriver i sin bok (Gilson, 2015, s. 384-385) om hur viktig relationen mellan tjänstemän och kund är. Lipsky för ett resonemang kring hur man som tjänsteman inom offentlig verksamhet behöver hålla flera tankar i huvudet samtidigt. Då det arbete tjänstemannen utför ska spegla de politiska beslut som tagits på området. Samtidigt som det ska anpassas till en specifik individs ärende. Lipsky menar att offentlig verksamhet inte alltid har tillräckliga resurser, som exempelvis tid, för att kunna ta beslut helt i enlighet med berörda policys eller lagstiftning. Något som är svårt i praktiken. Därav utvecklar man egna rutiner som skiljer sig från de officiella policys som organisationen satt upp för att kategorisera kunderna som man ex. handlägger ärenden för. Detta resonemang harmoniserar med delar av Melanders (2012, s. 182-183) definition av organisationskultur som beskrivs i avsnitt 5.2.

### *Den förda politiken*

I Lundquists bok *Demokratins väktare* avhandlas ett avsnitt gällande normativ teori, hur en offentlig tjänsteman bör agera. Det som samhället och vad man inom vårt 'offentliga etos' kan tillåta. Hur mycket frihet en offentlig tjänsteman bör ha och vilka regler och normer

denne bör förhålla sig till. När man ställer de diskussioner Lundquist för i sin bok mot det som presenteras som Skatteverkets målbild, dels i regleringsbrevet från deras uppdragsgivare regeringen. Men även på myndighetens egen hemsida, då kan man se liknande resonemang och målsättningar likt de som Lundquist presenterar som den normativa teorin eller idealbilden av en offentlig tjänsteman även i dessa dokument som agerar styrmedel för Skatteverkets verksamhet (Lundquist, 1998, s. 62-64, 276-278 & Ekonomistyrningsverket, 2021a, 2021b, 2020a, 2020b, 2019a, 2019b, 2018a, 2018b, 2017a, 2017b).

En tolkning av Skatteverket och Försäkringskassans regleringsbrev för 2022 kan göras gällande att Skatteverket ges mer utrymme och tillit från sin uppdragsgivare i att de själva kan konkretisera sina mål för verksamheten. De saknar den detaljstyrning som Försäkringskassan kan anses få genom sitt regleringsbrev. Skatteverkets regleringsbrev för budgetår 2022 landade efter ett antal ändringar på 10 sidor. Samtidigt som Försäkringskassans regleringsbrev för samma period efter ändringar slutade på 34 sidor. Det verkar som att de båda regleringsbreven har samma innehåll sett till strukturen. Men det regleringsbrev som Försäkringskassan har att förhålla sig till är mer omfattande och detaljrik (Ekonomistyrningsverket, 2021a, 2021b).

Vad kan detta säga oss om tilliten de båda myndigheterna besitter hos sin uppdragsgivare samt vad det kan säga oss om deras egen upplevda självbild. Kan det vara så att Skatteverkets tjänstemän har lättare att tangera den normativa idealbild som Lundquist målar upp. Man skulle kunna se det som en slags tre stegs raket. De har lättare att närma sig denna idealbild genom sin uppdragsgivares tillit till myndighetens egen tolkning av målsättningar och krav som presenteras i regleringsbrevet. Genom sin självbild blir detta en slags självuppfyllande profetia att de faktiskt kan. Till den tredje delen hör verksamhetens natur, detta är eventuellt den viktigaste delen i det hela. Genom sin övervägande kvantitativa natur gör det organisationen enklare mätbar. Det kan finnas färre aspekter att ta hänsyn till i det vardagliga enkla handläggningsarbetet. Det handläggningsarbete som ligger till grund för myndighetens verksamhet. En organisation som förhållandevis enkelt kan handla jämte regelboken, med det menas lagarna både rättsliga såväl som de normer samhället sätter upp. Det blir färre kvalitativa bedömningar då det oftast inte är nödvändigt att personligen i sin tjänstemannaroll ta ställning, man kan ofta ta direkt stöd av de regelverk som finns fastställda för arbetet. Både genom de centrala lagtexterna men även interna styrdokument. Det här gör verksamheten mer

samstämmig men det säkerhetsställer även en rikstäckande jämlig bedömning (Ekonomistyrningsverket, 2021a, 2021b & Lundquist, 1998, s. 62-64, 276-278).

## 7. Slutsats

Avslutningsvis har genom denna studie ett flertal skillnader mellan Försäkringskassan och Skatteverket identifierats. De två myndigheterna som till synes är så lika, visar sig under studiens gång föra med sig en varierande mängd bagage från sina (båda) långa historier som offentliga verksamheter. I frågor som rör medarbetarinflytande och förankring av reformer inom myndigheten har de båda myndigheterna valt skilda tillvägagångssätt. Detta ger i sin tur olika utfall i hur väl verksamheten anpassar sig till organisationsförändringar. Reformering av offentlig verksamhet tenderar att gå i cykler och följa trender. Denna studie konstaterar att det verkar vara fallet för både Försäkringskassans och Skatteverkets senaste stora organisatoriska förändringar.

De tjänstemän som arbetar i statlig förvaltning är en viktig pusselbit i förtroendeskapande utveckling för en myndighet. Därmed gör studien en ansats i att belysa organisationskultur som en viktig del i denna kontext. Organisationskultur har genom studiens gång visat sig vara mer än en abstrakt företeelse, det har visat sig vara något mätbart. Även om det finns vissa svårigheter kopplade till att studera just organisationskultur kan studien anses ha lyft fram vikten av att föra en diskussion kring detta.

Studien presenterar och analyserar även den styrning som regeringen ger i sin roll som uppdragsgivare. Genom att studera hur regleringsbrev skiljer sig åt för Försäkringskassan och Skatteverket. Studien har visat på att detta är ett medel för uppdragsgivaren att ge uttryck för sitt förtroende för myndigheten.

	<b>Försäkringskassan</b>	<b>Skatteverket</b>
<b>Organisationsförändring</b>	<b>Centralisering, enmyndighetsreform</b>	<b>Enmyndighetsreform, spårbundenhet</b>
<b>Organisationskultur</b>	<b>Lokalförankring, folkrörelse</b>	<b>Bemötande</b>
<b>Den förda politiken</b>	<b>Detaljstyrd, omfattande</b>	<b>Självständig, kortfattad</b>

Figur 7.1 Analysmodell med nyckelord som ska sammanfatta och belysa de mest centrala delarna av resultatet enligt det som presenteras i stycket ovanför, '7. Slutsats'.

Slutligen anser jag att det finns goda möjligheter till vidare forskning på detta område. Att granska offentlig verksamhet på detta vis i en fallstudie kommer med vissa begränsningar, särskilt när det kommer till möjligheten att göra generaliseringar som går utanför valda fall. Genom att studera frågor som berör förtroende för offentlig verksamhet i mer kvantitativa studier skulle man kunna skapa sig en bredare bild av hur förtroendet utvecklas över tid.

Denna studie berör inte mediernas påverkan på förtroende nämnvärt. Men för vidare forskning tror jag att det skulle kunna vara av intresse att studera bilden som målas upp av myndigheter genom media. För att se hur dessa kan korrelera med förtroende.

## 8. Litteraturförteckning

I det följande kommer en förteckning över den litteratur som använts i studien. Litteraturen delas upp i tryckta källor, elektroniska källor och regleringsbrev. Därefter i alfabetisk ordning.

### 8.1 Tryckta källor

Andersson, Fredrik - Tomas Bergström - Louise Bringselius - Margareta Dackehag - Tom S. Karlsson - Stina Melander - Gert Paulsson, 2012. *Speglingar av en förvaltning i förändring - Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus Förlag.

Arnek, Magnus, 2014. Socialförsäkringsrapport 2014:13. *Varför har medborgarna högre förtroende för Skatteverket än för Försäkringskassan och vad behöver Försäkringskassan göra för att förtroendet ska öka?* Försäkringskassan, avdelningen för Analys och Prognos.

Bergström, Tomas, 2012. Organisationsförändringar i Försäkringskassan - Snabbt men enkelt och rätt? I *Speglingar av en förvaltning i förändring - Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus Förlag.

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Ann Towns - Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5e upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Gilson, Lucy L. - Steven J. Balla (red.) - Martin Lodge(red.) - Edward C. Page(red.), 2015. Michael Lipsky, Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. I *The Oxford Handbook of Classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press.

Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.

Læg Reid, Per - Steven J. Balla (red.) - Martin Lodge(red.) - Edward C. Page(red.), 2015. Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?". I *The Oxford Handbook of Classics in public policy and administration*. Oxford: Oxford University Press.

Melander, Stina, 2012. Kassakultur i förändring. I *Speglingar av en förvaltning i förändring - Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm: Santérus Förlag.

Statskontoret, 2015. *Om offentlig förvaltning: Förändring i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*.

Weissenbilder, Marcus, 2021. *Förtroende för Försäkringskassan*. SOM-institutet (SOM-rapport 2021:11).

## 8.2 Elektroniska källor

Försäkringskassan, 2022. *Socialförsäkringens historia*.

<https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/vart-uppdrag/socialforsakringens-historia> (Hämtad 2023-03-10).

Försäkringskassan, 2022. *Kort om Försäkringskassan*.

<https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/vart-uppdrag/kort-om-forsakringskassan> (Hämtad 2023-04-07).

Försäkringskassan, 2023. *Jobba på Försäkringskassan*.

<https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/jobba-hos-oss/jobba-pa-forsakringskassan> (Hämtad 2023-04-07).

Göteborgs universitet, 2021. *SOM-institutet / Om oss*.

<https://www.gu.se/som-institutet/om-oss> (Hämtad 2023-04-07).

Karlsson, Tom. Nationalencyklopedin, 2023. *New public management*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/new-public-management> (Hämtad 2023-03-27).

Löwnertz, Susanne. Skatteverket, 2023. *De svenska skatternas historia*.

<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikportalen/skatternasochfolkbokforin>



[genshistoria/desvenskaskatterna/historia.4.22501d9e166a8cb399f1f7d.html](https://www.genshistoria.se/desvenskaskatterna/historia/4.22501d9e166a8cb399f1f7d.html) (Hämtad 2023-03-27)

Nationalencyklopedin, 2023. *Försäkringskassan*.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/försäkringskassan> (Hämtad 2023-03-20).

Regeringen, 2023. *Myndigheter*.  
<https://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter/> (Hämtad 2023-04-15).

Regeringen, 2015. *Offentlighetsprincipen*.  
<https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/> (Hämtad 2023-03-27).

Skatteverket, 2023. *Skatteverkets organisation*.  
<https://www.skatteverket.se/omoss/organisation.4.7b610ded10741da92fa80001414.html>  
(Hämtad 2023-04-07).

Skatteverket, 2023. *Det här gör Skatteverket*.  
<https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/styrningochuppfoljning/dethargorskatteverket.4.7856a2b411550b99fb780008148.html> (Hämtad 2023-04-07).

SOU 2019:43. *Med tillit följer bättre resultat - tillitsbaserad ledning och styrning i staten*.  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2019/10/sou-201943/>

### 8.3 Regleringsbrev

Ekonomistyrningsverket, 2021a. *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22257> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2020a. *Regleringsbrev för budgetår 2021 avseende Försäkringskassan*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22656> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2019a. *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Försäkringskassan*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21643> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2018a. *Regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Försäkringskassan*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=20760> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2017a. *Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Försäkringskassan*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=19877> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2021b. *Regleringsbrev för budgetår 2022 avseende Skatteverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22606> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2020b. *Regleringsbrev för budgetår 2021 avseende Skatteverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22612> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2019b. *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Skatteverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=21633> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2018b. *Regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Skatteverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=20225> (Hämtad 2023-02-19).

Ekonomistyrningsverket, 2017b. *Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Skatteverket*. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=19801> (Hämtad 2023-02-19).