LUND UNIVERSITY

Organisatoriska vägval -- En studie av Försäkringskassans förändringsarbete

Andersson, Fredrik; Bergström, Tomas; Bringselius, Louise; Dackehag, Margareta; Karlsson, Tom; Melander, Stina; Paulsson, Gert

Published in:
Nordiske Organisasjonsstudier

2011

Link to publication

Citation for published version (APA):
Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T., Melander, S., & Paulsson, G. (2011). Organisatoriska vägval -- En studie av Försäkringskassans förändringsarbete. *Nordiske Organisasjonsstudier*, *13*(4), 53-76.

Total number of authors:
7

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

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

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

LUND UNIVERSITY

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

Download date: 18. May. 2024

This is a personal version of the article,
meaning the author's manuscript as accepted for publishing after the review process but prior to final layout and copyediting. Researchers are kindly asked to use the official publication in citations and references.

How to cite in Swedish:
Andersson, Fredrik, Tomas Bergström, Louise Bringselius, Margareta Dackehag, Tom S. Karlsson, Stina Melander och Gert Paulsson (2011) Organisatoriska vägval: en studie av Försäkringskassans förändringsarbete. Nordiske Organisasjonsstudier, 13(4) pp 53-76.

How to cite in English:
Andersson, F., T. Bergström, L. Bringselius, M. Dackehag, T. S. Karlsson, S. Melander och G. Paulsson (2011) Crossroads for organizations: A study of recent changes at the Swedish Social Insurance Agency. Nordic Organisation Studies, 13(4) pp 53-76.

Organisatoriska vägval

En studie av Försäkringskassans förändringsarbete

[Crossroads for organizations: A study of recent changes at the Swedish Social Insurance Agency]

Sammanfattning
Försäkringskassan är en central del av den svenska välfärdsstaten och förmedlar mycket stora penningsummor. De förändringar som myndigheten har genomfört under senare tid i form av ny organisation och ändrade beslutsregler har varit omdiskuterade. Kritiker har pekat på bristande effektivitet, försenade utbetalningar och hjärtlös regeltillämpning. Ett antal vägval har gjorts för att söka hitta lösningar på problem som länge påtalats med bl.a. stora skillnader i regeltillämpning mellan olika delar av landet. I denna artikel studeras dessa vägval. Diskussionen tar sin utgångspunkt i ett antal motsatspar: enhetlighet-lokal anpassning; centralisering-decentralisering; specialisering-generalistideal; samt närhet-distans. Dessa motsatspar belyses med exempel från de förändringar som har skett. Den allmänna slutsatsen är att Försäkringskassans förändringsresa har varit stormig men att det har funnits ett betydande mått av konsistens sinsemellan i de gjorda vägvalen.

Abstract
The Swedish Social Insurance Agency is an important part of the Swedish welfare state. The Agency has recently made a number of major changes, such as establishing a new internal organization and reforming processes for decision making. Many of these changes have been controversial. Critics have complained that the Agency shows a lack of efficiency, has failed to make payments on time, and has been too harsh in its application of eligibility rules. The changes have put the agency at a number of crossroads, many of them recurring from earlier reforms, in dealing with problems such as regional differences in the application of rules. In this article, some of these choices are discussed. The discussion departs from four dichotomies: uniformitylocal adaptation; centralization-decentralization; specialization-generalist approaches; and closeness-distance. These dichotomies are illustrated with examples from the agency. The general conclusion is that although the change process has taken a rocky road, there has been a great deal of internal consistency in the combination of measures taken.

Författarpresentation

Fredrik Andersson, professor, Nationalekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Anderssons forskning har rört sig inom olika delar av tillämpad mikroekonomi, med bidrag kring skattekonkurrens, optimal beskattning och kontraktsrelationer mellan privata aktörer och offentlig sektor.

Tomas Bergström, docent, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Bergströms forskningsinriktning rör politik som organisation och därmed styrning, ledning och förändring av offentliga organisationer.

Louise Bringselius, fil. dr, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Bringselius forskning rör organisationsförändring och fusioner, främst i offentlig förvaltning, men också granskningen av staten.

Margareta Dackehag, fil. dr., Nationalekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Dackehag har bedrivit forskning som sociala normer och även studerat läkarens roll i sjukskrivningsprocesser.

Tom S. Karlsson, doktorand, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan, Lunds Universitet. Karlssons forskning berör meningsskapande kring organisering, styrning och kontroll inom den offentliga förvaltningen.

Stina Melander, doktorand, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet. Melanders forskning handlar om bemötande, organisationskultur och förändring i offentlig sektor. Hon har tidigare varit anställd på Försäkringskassan.

Gert Paulsson, ek.dr. Företagsekonomiska institution, Ekonomihögskolan, Lunds universitet. Paulssons forskning handlar om organisation och styrning av offentliga organisationer. Han har bl.a. studerat kundvalssystem samt finansiell och icke-finansiell resultatmätning.

Organisatoriska vägval

En studie av Försäkringskassans förändringsarbete

1 INTRODUKTION

Syftet med denna artikel är att analysera och diskutera en rad organisatoriska förändringar som ägt rum i en aktuell reformprocess i svensk offentlig sektor. Den myndighet som vi har studerat är Försäkringskassan som ansvarar för stora delar av det svenska socialförsäkringssystemet. Framförallt vill vi visa att myndigheten har komplexa krav riktade mot sig, krav som kan mötas på olika sätt. Vi diskuterar vad som hänt i termer av *vägval*. Förändringarna syftar ytterst till gagna medborgarna även om det har yttrats tvivel om huruvida förändringsarbetet hittills har bedrivits med medborgarorientering som främsta mål (Pauloff och Quist, 2010). Det forskningsprojekt som denna artikel baseras på har dock främst ett inomorganisatoriskt perspektiv[1]. Vi frågar oss alltså:

1. Vilka vägval har Försäkringskassan ställts inför?
2. Vad är utfallet av de organisatoriska vägvalen och vad kan förklara de val Försäkringskassan gjort?

Försäkringskassan är en central del av den svenska välfärdsstaten och förmedlar mycket stora penningsummor i olika bidrags- och försäkringssystem. Myndigheten beslutar om bidrag och ersättningar till barnfamiljer, sjuka och personer med funktionsnedsättning och vid utgången av år 2010 fanns ca. 12 900 anställda. Den svenska socialförsäkringens utbetalningar var samma år 203 miljarder kronor vilket motsvarar 6,2 procent av Sveriges bruttonationalprodukt (Försäkringskassan, 2010). Hur dessa enorma utbetalningar ska administreras på bästa sätt har diskuterats länge och olika lösningar har prövats. Under lång tid har det funnits en regionalt baserad grundorganisation med stor självständighet vilket haft sin grund i historiskt framvuxna sjukkassor. Sedan 2005 har en rad genomgripande förändringar skett i form av sammanslagning, specialisering, hårdare produktionsstyrning och nya kundkanaler. Förändringarna är av intresse långt bortom den enskilda organisationen eftersom en motsvarande utveckling kan skönjas även i många andra myndigheter.

[1] *Från många till en? – Ett forskningsprogram om Försäkringskassans förändring och dess konsekvenser.*

Man kan notera att det under ett antal år fanns en trend att förflytta maktbefogenheter och ansvar nedåt i organisationer. Nätverk ersatte hierarki som organisationsideal. Denna utveckling från *government* till *governance* ledde till mindre av hierarkiska relationer mellan aktörer, mer av decentralisering och delegering, mer komplexa beslutsprocesser samt deltagande av icke-offentliga aktörer i beslutsprocesserna. På senare år tycks dock trenden ha vänt och behovet av samordning, koordinering, integration, styrning och övervakning av myndigheter framhävs alltmer (Christensen & Lægreid 2007).

De förändringar som Försäkringskassan har genomfört under senare tid i form av ny organisation och ändrade beslutsregler har varit mycket uppmärksammade i svenska massmedia och omfattande kritik har samtidigt riktats mot myndigheten för bristande effektivitet, försenade utbetalningar och hjärtlös regeltillämpning. De radikala organisationsförändringarna sammanföll dessutom med omfattande förändringar i regelverk, svårigheter med IT-stöd och budgetmässiga problem. Efter en uttalad kris under år 2008 har situationen stabiliserats. Förändringarna har till viss del fått avsedda effekter samtidigt som nya problem har uppstått.

Det finns problem med bristande förtroende i flera av Försäkringskassans relationer, exempelvis i myndighetens relation till medborgaren och i relationen mellan medarbetare och ledning. Medborgarnas förtroende för Försäkringskassan har sjunkit stadigt sedan tio år tillbaka, enligt undersökningar från SOM-institutet vid Göteborgs universitet. En rapport (Hensing, Holmgren, Rohdén, 2010) visar att 16 procent av svenskarna hade förtroende för Försäkringskassan år 2009, jämfört med 36 procent av svenskarna år 1999. Försäkringskassans egen imageundersökning (Försäkringskassan, 2009a) visade emellertid på en svag ökning av medborgarnas förtroende mellan år 2008 och år 2009. I denna undersökning anger 33 procent av respondenterna att de har stort eller mycket stort förtroende för Försäkringskassan. Skillnaderna i resultat mellan dessa undersökningar är således betydande. Att de anställdas förtroende för ledningen på Försäkringskassan är lågt, visar Försäkringskassans interna medarbetarundersökningar. Medarbetarnas förtroende för den närmaste chefen är dock i regel större (Försäkringskassan, 2009b och 2010). Det finns också ett problem med bristande förtroende mellan Försäkringskassan och regeringen (Bringselius 2012). Samtidigt är bakgrunden till förändringarna politiska beslut, och administrativa reformer av liknande slag har genomförts i ett stort antal statliga myndigheter i Sverige. Ett antal vägval har gjorts för att söka hitta lösningar på problem som länge påtalats

med bl.a. stora skillnader i regeltillämpning mellan olika delar av landet. Det finns emellertid inga självklara lösningar på upplevda problem i organisationer. Olika lösningar har istället både för- och nackdelar som kan betonas eller förbises.

Vägvalen kan vara särskilt intrikata i offentlig verksamhet. Christensen och Laegreid (2007:16) menar att en förklaring ligger i den offentliga verksamhetens många uppgifter, mål och värden:

> *”The challenge of finding a sustainable balance between centralization and decentralization, between political control and agency autonomy, and between co-ordination and specialization is a never-ending story, for we are dealing with multi-functional systems which have to balance partly conflicting norms and values that vary across political-institutional contexts and over time. Here, we should bear in mind that the fundamental purpose of public service is government, not management (OECD 2005). This means that it is essential to address values that maintain and strengthen confidence and trust in public-sector organizations, such as social cohesion.”*

De nordiska ländernas vägval har också skilt sig åt. Norge har t.ex. genom skapandet av en Arbeids- og velferdsetat (NAV) valt att slå samman olika myndigheter och samlokalisera service i arbetsförmedling, socialförsäkring, pensioner och kommunernas socialtjänst. Här finns en stark lokal och regional koppling som i stort sett har försvunnit i Sverige samt inslag av partnerskap stat-kommun som också det saknas i Sverige och övriga nordiska länder.

2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Denna artikel har författats inom ramen för ett forskningsprogram där Försäkringskassans struktur och styrning studeras utifrån flera perspektiv – perspektiv som också återspeglar författarnas bakgrund i olika ämnesdiscipliner. Dessa discipliner är företagsekonomi, nationalekonomi och statsvetenskap. Den multidisciplinära ansatsen har fördelen att den hjälper oss att empiriskt sätta fokus på olika delar av organisationens verksamhet, samtidigt som den också hjälper oss att skapa en fördjupad förståelse genom diskussionen kring olika modeller, antaganden och perspektiv.

I denna artikel ligger fokus på organisationers *vägval*. Organisationer står i princip permanent inför vissa vägval eller spänningsförhållanden (Glouberman och Zimmerman, 2002, Williams, 2000, och Halligan, 2007). Det finns spänningsförhållanden mellan t.ex. styrning och autonomi, mellan enhetlighet och lokal anpassning, mellan standardisering och anpassning till individer och mellan specialiserad och generell kunskap. Flera organisationsformer kan förekomma samtidigt men mixen förändras över tid (Olsen, 2005). Förändringar sker i en viss tid med vissa dominerande föreställningar om ”god” organisation.

Inom statsvetenskapen har organisationers vägval och institutionella förändringar traditionellt förklarats utifrån den historiska institutionalismen, där teorin om kritiska vägval (critical junctures) är central. Inom denna skola utgår man från en modell där långa perioder av institutionell stabilitet plötsligt bryts för korta perioder av omfattande institutionell förändring (Capoccia och Kelemen, 2007). I många fall krävs en kris som utlöser ett förändringsfönster, menar Cortell och Peterson (1999:185).

> *“Every environmental trigger - whether a crisis or non-crisis - creates the opportunity for structural change if it discredits existing institutions or raises concerns about the adequacy of current policy-making processes.”*

Cortell och Peterson (1999) menar vidare att dessa utlösande faktorer, men också stöd för förändringen samt institutionell kapacitet, krävs för att institutionell förändring ska kunna äga rum i en demokratisk stat. Boin och Hart (2003), å andra sidan, visar i en studie på hur kriser kan minska utsikten till framgångsrik förändring, bland annat eftersom kriser ofta utlöser en modell med centraliserad och radikal förändring samt ofta administrativa genvägar och retorik med syfte att maskera dilemman och problem i implementeringsarbetet. Involveringen av medarbetare och intressenter i förändringsarbetet efter en kris blir ofta begränsat, påpekar de.

Historisk institutionalism, men även andra former av institutionalism, har dock kritiserats för att ha svårt att närmare förklara varför förändringar inträffar.

"Institutionalism has emphasized inertia and persistence and conceptualized institutional change as a more or less steady path along a predefined trajectory." (Weyland 2008:281)

Omfattande förändringar kan emellertid också ske i en gradvis framskridande process, snarare än genom kritiska vägval (Thelen 2003). Efter nyinstitutionalismens inträde på 1980-talet har man, i synnerhet i den företagsekonomiska forskningen, intresserat sig alltmer för hur organisationen förhåller sig till sin omgivning och till de idéer som sprids i denna - man kan tala om såväl organisationers som idéers legitimitet. För offentlig verksamhet kan organisationens legitimitet i samhället anses särskilt viktig. Enligt vår tolkning befinner sig alla organisationer i institutionella omgivningar där de möter socialt skapade normer och konventioner som talar om för organisationen hur den bör vara utformad. Populära reformer knyts ofta till och blir symboler för t.ex. framsteg, förnyelse, effektivitet, utveckling, demokrati, individualism och rättvisa. De socialt konstruerade normerna uppfattas som yttre, objektivt givna villkor. Därmed representerar de administrativa reformerna inte nödvändigtvis något nytt utan det kan i många fall handla om återanvändning av gamla idéer (jfr Røvik, 2008). Idéer kan också införlivas i öppet tal, utan att det påverkar organisationens praktik, så kallad "de-coupling" (Meyer och Rowan, 1977). Vad som ser ut som kritiska vägval kan således i praktiken vara enbart en konsekvens av tillfälliga moden och idéer och kanske inte alls få den omvälvande betydelse för organisationen eller dess institutionella omgivning som man inom den historiska institutionalismen hade förväntat sig. Det intressanta i det sammanhanget blir det samspel som äger rum mellan olika aktörer, vid vilket organisatoriska idéer vinner gehör. Weyland (2008:284) talar om "the demand side and the

supply side of institutional change”. Det måste både finnas ett upplevt behov av förändring *och* tillgång till tänkbara lösningar. I Försäkringskassans fall kan vi hävda att det fanns både ett starkt känt behov av att åtgärda organisationens problem och ett antal lösningar som redan provats i andra myndigheter (och företag) som framstod som lämpliga botemedel mot upplevda brister.

3 FORSKNINGSMETOD

Underlag för vår beskrivning och analys har samlats in genom sammanlagt 129 intervjuer med personer på olika nivåer och i olika delar av Försäkringskassan samt i dess omgivning. Intervjuerna har varit semi-strukturerade, med fokus på att förstå pågående förändringsarbete. Samtliga sju författare till denna artikel har medverkat i fallstudien och samverkat kring datainsamlingen, som sträcker sig över perioden 2008-2011. Utöver intervjumaterial har data även samlats in genom enkäter, dokumentstudier (bl.a. tillgång till Försäkringskassans intranät), sju fokusgrupper med handläggare inom Nationella försäkringscentra (NFC) och Lokala försäkringscentra (LFC) samt direkta observationer. Studien omfattar perioden 2005-2011, med start vid enmyndighetsreformen den 1 januari 2005.

De vägval som identifierats har utkristalliserats genom vad som allmänt brukar kallas abduktion (se t.ex. Alvesson och Sköldberg, 2007 och Pierce, 1978). Vi har startat undersökningen utifrån ett antal teoretiskt givna föreställningar om intressanta teman att studera. De empiriska studierna har sedan givit anledning att reflektera kring och revidera utgångspunkterna. De vägval vi slutligen redovisar är alltså resultatet av teoriernas möte med empirin i Försäkringskassan. Vi väljer dock att koncentrera oss på det som visat sig vara mest intressant av ett antal genererade vägval.

Ett analytiskt ramverk presenteras i följande kapitel efter en introduktion till Försäkringskassans förändringsarbete under perioden 2005-2011. I kapitlen därefter diskuteras fyra olika vägval inom organisationen, utifrån ovan introducerad teori, men också annan relevant teori.

4 REFORMERINGEN AV FÖRSÄKRINGSKASSAN: BAKGRUND

4.1 Problembeskrivningar

Försäkringskassans organisation har varit föremål för diskussion under lång tid. Förändringstrycket har kommit från flera olika håll och önskemålen har varierat. Att något radikalt borde göras har varit en allmän uppfattning. Så här uttrycker sig t.ex. den förre generaldirektören Curt Malmborg i årsredovisningen för 2007 (Försäkringskassan, 2007:6):

> *Den gamla organisationen byggdes för det samhälle som fanns på 1950-talet och har nu kommit till vägs ände.*

Utifrån vårt material ser vi att följande problem särskilt uppmärksammats av de inblandade aktörerna i samband med de mer omfattande reformerna under 2000-talet

1. Bristande styrbarhet p.g.a. rumslig organisering.
Den tidigare regionalt baserade organisationen med länskassor sågs som ett hinder för reformer i allmänhet då länsdirektörerna var ”kungar i sina egna kungadömen”. Kassorna var direkt underställda regeringen och den centrala myndigheten Riksförsäkringsverket hade ingen funktion som huvudkontor. Den relativa autonomin anges som en förklaring till varför stora skillnader förekom i processer och beslutsutfall.

2. Bristande professionalism genom otillräcklig specialisering.
Genom att kontoren i den gamla organisationen skulle hantera i stort sett samtliga ärendeslag låg man nära ett generalistideal där handläggarna skulle behärska ett stort antal processer och kunna växla mellan dessa. Denna ordning ställdes i reformerna mot en specialisering där en koncentration på vissa ärendeslag kunde ske och kunskapen därmed öka inom ett smalare område.

3. Bristande rättssäkerhet genom variation i procedurer och lokala kulturer.

Den tidigare nämnda skillnaden mellan länskassor i organisation och processer resulterade i stora regionala skillnader i beviljandegrad och ersättningsnivåer, vilket var problematiskt eftersom det handlar om myndighetsutövning i en nationell försäkring.

4. Bristande effektivitet bl.a. genom att handläggare har tagit överdriven hänsyn till de försäkrade.
De personliga kontakter med de försäkrade som handläggarna haft har sagts leda fram till speciella relationer där en tillräcklig professionell distans inte kunnat upprätthållas. Handläggarna blev i vissa fall ombud för de försäkrade snarare är myndighetsutövare.

Dessa problembeskrivningar har varit pådrivande för de reformer som genomdrivits. Till en del har de varit unika för Försäkringskassan, men de återspeglar också allmänna administrativa trender i offentlig förvaltning

4.2 Reformering

Baserat på de behov som identifierats i ovanstående problembilder har Försäkringskassan de senaste åren genomgått stora förändringar. De viktigaste elementen i förändringarna kan beskrivas på följande sätt:

1. Förstatligande. Tidigare var försäkringskassorna i rättslig mening inte statliga myndigheter. Nu är Försäkringskassan som vilken annan (statlig) myndighet som helst.

2. Omvandling till ”enmyndighetsverk”. Det tidigare Riksförsäkringsverket och 21 fristående länskassor upphörde och en sammanhållen myndighet bildades. Därmed kunde organisationen styras enklare och enhetlighet framtvingas.

3. Avskaffande av de politiskt utsedda lekmannastyrelserna på länsnivå. En professionalisering av organisationen har skett också via ökad extern rekrytering och ett allt större inslag av akademiskt utbildade i motsats till en gammal tradition av intern karriärgång och utbildning. Denna förändring påbörjades före omorganisationerna men utvecklingen har förstärkts.

4. Omvandling av den geografiskt baserade organisationen och avskaffande av länen som organisatorisk nivå. Tre ”kundkanaler” har istället skapats: nationella försäkringscenter (NFC); lokala försäkringscenter (LFC) samt kundcenter/självbetjäning (KC).

5. Hårdare produktionsstyrning och standardisering genom identifiering och utveckling av arbetssätt inom organisationen: s.k. Ensa-processer. Etableringen av enheten Försäkringsprocesser (FP) var en del i denna strävan. Handläggarna får anvisningar om hur ärenden ska handläggas på bästa sätt, i vilken ordning arbetsmoment ska genomföras och vilken tid det bör ta. Syftet är att uppnå ökad enhetlighet i processer och beslutsutfall och att få de regionala skillnaderna att, om inte försvinna helt, så åtminstone kraftigt minska.

6. Kontroll av verksamheten. Mätbarhet, t ex i form av antal avklarade ärenden och tidmätning av handläggningsprocesser, innebär större möjlighet till kontroll av enheter och enskilda handläggare med avseende på produktionsmål.

7. Anonymisering av kundmöten. Förhoppningen är att ovidkommande personliga hänsyn minimeras genom att de ärenden som inte kräver personlig kontakt sammanförs i NFC.

8. Överföring av pensionsfrågorna till en särskild myndighet, Pensionsmyndigheten, och en särskild tillsynsmyndighet, Inspektionen för socialförsäkringen.

9. Avskaffande av en styrelse med ”fullt ansvar” och inrättande av ett insynsråd 2011. Försäkringskassan fungerar därmed som en enrådighetsmyndighet, i linje med hur det ser ut på de flesta myndigheter (Statskontoret 2008a). Generaldirektören har därmed det yttersta ansvaret och ansvarar för dialogen med regeringen.

10. Ett antal större regeländringar. Under 2008 genomfördes t.ex. den så kallade rehabiliteringskedjan i sjukförsäkringen och en ny tandvårdsförsäkring. Detta ställde stora krav på inlärning och försvårades av att utvecklingen och implementeringen av datoriserat beslutsstöd visat sig svårare än tänkt.

De förändringar som genomfördes är i linje med de kännetecken på en ”nyrationalistisk vändning” som anges av Røvik (2008:133). Det har inom Försäkringskassans ledning funnits en påtaglig optimism angående möjligheten att styra verksamheten mer effektivt, en tro på

förekomsten av ”best practice” vad avser organisationsutformning och produktionsprocesser och en övertygelse om behovet av koncentration och specialisering.

4.3 Analytiskt ramverk

För att förstå Försäkringskassans vägval kommer vi att fokusera på fyra områden som framträtt som särskilt viktiga.

För det första studerar vi valet mellan *likhet* (enhetlighet) och *olikhet* (lokal anpassning) i regeltillämpningen. Innan enmyndighetsreformen och införandet av Ensa-processerna fanns stora möjligheter till lokal anpassning, och på varje länskassa uppstod olika normer om hur regeltillämpningen skulle se ut. I och med reformen blev det ett stort fokus på likhet, bland annat med avsikt att öka rättssäkerheten för medborgaren.

För det andra studerar vi valet mellan en *decentraliserad* organisation med betydande autonomi för medarbetarna och en organisation där styrningen är *centraliserad*. I och med enmyndighetsreformen gick Försäkringskassan över till en lösning med stark centralisering.

För det tredje studerar vi valet mellan en handläggarroll som *generalist* eller som *specialist*. På Försäkringskassan ändrades handläggarrollen i och med reformen till mer av en specialistroll än vad den hade varit innan.

För det fjärde studerar vi valet mellan *närhet* och *distans*, i relationen mellan handläggare och medborgare. I syfte att skapa en mer objektiv bedömning av ansökningar om förmåner ökades distansen i denna relation betydligt i samband med enmyndighetsreformen och det efterföljande förändringsarbetet.

Med detta analytiska ramverk fångar vi upp fyra viktiga vägval i myndigheten, men det ska noteras att det naturligtvis finns en rad andra vägval som har haft betydelse för verksamheten och relationen till medborgaren.

5 FÖRSÄKRINGSKASSANS VÄGVAL

Vi ska nu närmare diskutera fyra av de vägval som Försäkringskassan har ställts inför i sin reformering. Vi diskuterar vilka alternativa handlingsvägar som har funnits och försöker att förstå de argument som har anförts i vägvalet. När så är möjligt diskuteras också de organisatoriska konsekvenserna av valen.

5.1 Likhet (enhetlighet) eller olikhet (lokal anpassning)?

Ett första vägval rör frågan om likhet (enhetlighet) eller olikhet (lokal anpassning) i organisation, processer och utfall. Den tidigare organisationen hade fristående länsorganisationer där olikheter framför allt i sjukförsäkringsärenden inte bara möjliggjordes utan också ibland uppmuntrades med argument om anpassning till lokala behov. Genom reformerna har balansen förskjutits till förmån för kraftigt ökad enhetlighet i beslutsprocesserna, genom utvecklingen av så kallade Ensa-processer. På Försäkringskassan har man ägnat mycket tid och energi åt processkartläggningar där detaljerade beräkningar tagits fram av handläggningstiden per förmån för olika typärenden. Statskontoret (2008b) uppger dock att drygt 46 procent av handläggarna i en studie svarar att de ofta eller ibland frångår Ensa-processerna, huvudsakligen p.g.a. tidsbrist. Genom hård processtyrning bör friheten att välja handlingssätt ha reducerats. En negativ effekt av detta kan vara att de alltmer välutbildade medarbetarna kan ha svårt att acceptera begränsat handlingsutrymme. En positiv effekt kan vara att handläggarnas får ett ökat beslutsstöd, vilket bör leda till ökad rättssäkerhet genom en mer enhetlig rättstillämpning, samt en ökad professionell trygghet (Bringselius, 2011). Fortfarande krävs dock professionellt grundade bedömningar i flera faser av processen.

Tanken med Ensa-processerna var att minska skillnaderna mellan hur ärenden hanteras i olika delar av landet. Det finns också indikationer på att regionala variationer har minskat när handläggningen koncentrerats till färre orter men att det samtidigt finns kvar stora skillnader när det gäller förmåner som fortfarande handläggs på ett stort antal kontor spridda över landet (Inspektionen för socialförsäkringen 2010b).

Kravet på lika tillämpning över hela landet har kommit att bli viktigare än kravet på situationsanpassning. Då måste också organisationen utformas så att centrala riktlinjer får fullt genomslag i hela myndigheten (Statskontoret 2007). Att använda sig av standardisering, regler och förutbestämda procedurer är något som traditionellt sammankopplas med den byråkratiska organisationen. Merton (1949) menar att den grundläggande tanken är att reglerna inom byråkratin ska bidra till en högre organisatorisk effektivitet och snabbhet i beslutsfattandet. Samtidigt förlorar man den möjlighet till avvikelser baserade på lokala preferenser och lokal kunskap som fanns i det gamla systemet med regionala politiska företrädare. Detta argument anfördes vid vägvalet. Motståndare argumenterade att enhetlighet genom standardiserade beslutsprocesser riskerade att bli stelbent och byråkratisk, och att möjligheten till anpassning till förutsättningarna i det enskilda fallet minskar.[2]

I en diskussion kring rättssäkerhet är det viktigt att inte sammanblanda begreppet med *likformighet*. Rättssäkerhet kan ur ett svenskt perspektiv tolkas utifrån två dominerande traditioner: den rent juridiska läsningen av lagen eller den statsvetenskapliga diskussionen av densamma. Från de två traditionerna följer två dimensioner som måste fungera i samklang. Den första berör *materiell riktighet* och omfattar att lagar och regler följs, att lika fall behandlas lika samt att besluten går att överklaga till domstol. Den andra dimensionen berör *processuell riktighet* och omfattar rätten till en rimlig grad av kommunikation mellan myndighet och medborgare, att beslut i svårbedömda ärenden kan förankras med kollegor och specialister inom myndigheten samt att medborgaren har rätt till en snabb handläggning. (Karlsson, 2011)

Den potentiella konflikten mellan likformighet och rättssäkerhet är särskilt tydlig i ärenden där medicin möter försäkring, såsom i sjukskrivningsärenden. Medan den medicinska vetenskapen betonar det individuella, betonar försäkringens regelverk det generella. I intervjuer med Försäkringskassans medicinska experter, s.k. försäkringsmedicinska rådgivare (tidigare kallade försäkringsläkare), framkommer bilden av en försäkringens portvakt som i

[2] Det är viktigt att påpeka att förutsättningar skiljer sig mellan olika delar av Försäkringskassans verksamhet. Det förefaller som att delar av den verksamhet som bedrivs inom NFC och KC kan standardiseras på ett helt annat sätt än delar av verksamheten inom LFC. System som t.ex. barnbidrag har inte stora inslag av svåra bedömningar.

interaktionen med handläggare kan ha stor påverkan på handläggarens beslut, beroende på den medicinska informationen i det enskilda fallet (Dackehag, 2010).

5.2 Decentralisering eller centralisering?

Ytterligare ett vägval rör graden av centralisering av beslutsbefogenheter. Den ekonomiska styrningen av Försäkringskassan har genomgått en betydande förändring i anslutning till införandet av den nya organisationsstrukturen. En viktig del i denna förändring har att göra med fördelning av ansvar och befogenheter. Det som förändrats är framför allt att befogenheterna att fatta beslut i en rad frågor som får konsekvenser för kostnaderna har centraliserats. Det gäller exempelvis beslut om nyanställningar, lokaler, tjänstebilar m.m.

Centralisering leder till en ökad kontroll av organisationen jämfört med vad dess medlemmar tidigare är vana vid. Beslutsrättigheter flyttas uppåt samtidigt som lägre instanser förväntas följa beslut ”från toppen”. Kritik mot effekterna av detta har bl.a. gällt IT-verksamheten (Inspektionen för socialförsäkringen 2010a). Tidigare ideal om *empowerment* av anställda har ersatts av central styrning. Uppfattningen bland organisationens medlemmar kan bli en känsla av hårdare styrning med mindre utrymme för egna initiativ. Inom företagsekonomisk litteratur är ett frekvent återkommande budskap att ansvar och befogenheter bör åtföljas (ex. Anthony och Govindarajan, 2007). En centralisering eller decentralisering av rättigheter att fatta beslut bör, enligt detta paradigm, åtföljas av en förändring av ansvaret som utkrävs av den enskilda individen.

Frågan om centralisering av beslutsfattande har en positiv eller negativ inverkan på prestationen i organisationer har diskuterats länge. Richter och Tjosvold (1980) ser exempelvis ett positivt samband mellan deltagande i beslutsfattande och prestation, genom att medarbetare blir mer nöjda och motiverade. Moynihan och Pandey (2005) kommer till motsatt slutsats i en annan studie. En litteraturgenomgång av Andrews, m.fl. (2009) visar att studier överlag uppvisar mycket olika resultat, och de drar slutsatsen att det är osannolikt att det över huvud taget finns något samband mellan graden av centralisering och prestation.

Försäkringskassan har även bedrivit sitt förändringsarbete på ett mer toppstyrt sätt än vad som varit brukligt i svensk förvaltning. Det visas inte minst av att det s.k.

Förändringsprogrammet placerades centralt i organisationen och gavs stora befogenheter. Programmets ledande aktörer rekryterades externt. Exempelvis hade produktionsdirektör Maivor Isaksson en bakgrund från andra serviceorganisationer och hade bl.a. deltagit i Postens omvandling. Till sin hjälp tog hon tidigare medarbetare och konsulter från det bolag (Accenture) som arbetat med Posten.

Efter hand kritiserades programmet för att vara alltför toppstyrt och för att inte vara öppet för synpunkter från personalen. Den höga andelen konsulter utan tidigare erfarenhet av Försäkringskassan ledde till att legitimiteten i förändringsarbetet ifrågasattes. Från programmets sida framfördes att den tidigare organisationen förlamats av en alltför dominerande förankringsideologi. För att åstadkomma radikala förändringar behövdes en stark styrning. Metaforen ”vattenfallsprincip” användes för att beskriva filosofin i förändringsarbetet. Meningarna gick alltså isär om en så stark centralisering var nödvändig i själva förändringsarbetet eller inte. När förändringsprogrammet avvecklats utövades i efterhand självkritik mot den dominerande ställning programmet fått och bristen på förankring i organisationen.

Ett intressant inslag i programmet var också tanken att Försäkringskassan i stort kan styras och ledas enligt samma principer som t.ex. banker och försäkringsbolag. De privata företag som utgjorde jämförelsepunkter hade starka inslag av central styrning inte bara genom starka ledningar utan också genom användandet av omfattande datoriserade system för beslutsfattande och kundkontakt. En större öppenhet i kommunikationen kan spåras sedan 2009, men det finns fortfarande en hög grad av centralisering.

Slutligen kan ett antal ytterligare observationer göras:

- Försäkringskassans förändring har inneburit en markant ökad användning av en typ av processtyrning, som kan beskrivas som styrning via insatser[3]. Processteam som identifierar de bästa stegen i handläggningen av olika ärendetyper och som gör tidsstudier av hur lång tid dessa steg bör ta, är exempel på sådan styrning. Som diskuteras i Andersson (2010) kastar detta faktum ljus över det minskade intresset för central intervention i behandlingen av enskilda ärenden, och ett ökat intresse för att i

[3] Det finns allmänt en avvägning mellan att i första hand styra medarbetarnas insatser, och att i första hand styra via resultat, där en hög grad av kontrollerbarhet i allmänhet talar för styrning via insatser (Prendergast, 2002).

stället mäta utfall indirekt via aggregerade mått. Denna del av Försäkringskassans förändringsarbete kan alltså ses som en tämligen konsekvent övergång från outputorienterad till inputorienterad styrning. Det förefaller också klart att denna övergång naturligen går hand i hand med en betydande centralisering. I ett i grunden resultatstyrt system kan en stor del av beslutsfattandet om resursanvändning decentraliseras. Den inputorienterade processtyrning som kommit i stället bygger på föreställningen att insatser kan dimensioneras enligt de allmänna principer som kodifieras i processerna, och utrymmet för lokala beslut om resursanvändning är följaktligen mindre.

- Den nya organisationen med en vertikal struktur med kundmöteskanaler och en horisontell struktur med Försäkringsprocesser har inneburit att inslag av en matrisstruktur har införts. En sådan struktur kan skapa otydligheter när det gäller fördelning av ansvar och befogenheter och utkrävande av ansvar. I Försäkringskassan handlar denna problematik bland annat om situationer där kundmöteskanalerna har krav på sig att utföra ett visst antal ärenden till en viss kostnad och därför måste söka förenklingar i ärendehanteringen, medan den nya enheten Försäkringsprocesser värnar om kvaliteten i ärendehandläggningen och därför är angelägen om att det finns arbetssteg som bidrar till kvalitetssäkring av handläggningen. Eventuella olikheter i uppfattning i sådana sammanhang kräver en mycket tydlig fördelning av ansvar och befogenheter, eller en funktion längre upp i organisationen som kan döma av. Vem som går segrande ur (besluts)strider kan, generellt sett, få betydande konsekvenser för hur medborgarnas försäkringsärenden hanteras. Situationen illustrerar också på ett bra sätt en situation där styrningen traditionellt sett skett i den vertikala ledden, medan kundvärde till stor del skapas i den horisontella ledden (se t.e.x Hansen och Mouritsen, 2007).
- Vägvalet att centralisera innefattade också avskaffandet av alla politiskt förtroendevalda på regional nivå. Politiskt inflytande sker nu enbart genom styrning från riksdag och regering, dvs. från allra högsta nivå.

5.3 Generalistideal eller specialisering?

Ska handläggare bli skickligare genom att koncentrera sig på få ärendeslag eller vara användbara på flera sätt med risk för ytliga kunskaper? Specialisering har ett antal fördelar men kan också leda till problem (Bouckaert, m.fl., 2010). Nya koordineringsproblem kan uppstå, en risk för segmentering bli följden.

På Försäkringskassan innebär den nya organisationen en klar betoning av specialistkunskap jämfört med förr. Övergången från generalist till specialist kan till viss del förklaras av standardiseringen av arbetsprocesser på Försäkringskassan, d.v.s. Ensa-processerna. För medarbetarna innebär detta att utrymmet för egna bedömningar har minskat (men långtifrån försvunnit), liksom möjligheten till lärande genom rörelse mellan ärendeslag etc. Den tidigare möjligheten på lokalkontor att ”låna in” handläggare vid arbetstoppar har försvårats då den efterfrågade kunskapen inte längre befinner sig i ”rummet bredvid”. Samtidigt har utbildningsnivån ökat bland de anställda och lekmannainflytandet helt övergivits. En faktor för Försäkringskassan är personalgenomströmningen som är större nu. Det ställer andra krav på att snabbt få in handläggarna i organisationen. En fråga för organisationen blir här också hur man behåller de duktiga handläggarna.

Spänningen mellan generalister och specialister finns i alla större organisationer. Den är extra besvärlig på Försäkringskassan eftersom många av kassans "kunder" har ett flertal olika ärendeslag igång samtidigt. Tidigare, då i princip alla ärendeslag fanns på varje lokalkontor, var det relativt lätt för handläggarna att ta hjälp av sina kollegor för att besvara medborgarens frågor, även om de inte hade med det ”egna” ärendeslaget att göra. Nu är kontorsstrukturen inte längre horisontell utan kontoren är uppdelade efter ärendeslag. Man har infört en speciell generalisttjänst som ska fungera som så kallade ”personliga handläggare”, men dessa sitter på egna kontor (LFC) och upplever ofta att det är svårt att få den information de behöver för att kunna vara den breda ingång till myndigheten som det var tänkt. Annars kan man tänka sig att specialistkompetens gynnar rättssäkerheten medan generalister är bra för relationen till ”kunden”. Vad gäller effektiviteten är det mer komplext där det å ena sidan är effektivt att en handläggare blir duktig på just sitt ärendeslag, men å andra sidan försvårar informationshanteringen kring den enskilde vilket kan leda till effektivitetsförluster. Vägvalet att söka särskilja specialister, som huvudsakligen återfinns i NFC, och generalister som finns

i övriga kundkanaler leder till nya samordningsproblem. Den rörelse i riktning mot *front office* och *back office* som pågår är ett sätt att söka lösa problematiken.

Det inslag av politiskt förtroendevalda som fanns i den gamla regionala organisationen avvecklades ganska snart efter sammanslagningen. Det hängde samman med dels att den geografiska organisationsprincipen övergavs, dels att politikerna representerade ett slags lekmannatanke som var svår att förena med de nya idéerna om professionalisering genom specialisering.

5.4 Närhet eller distans?

I Försäkringskassans nya organisation görs en skillnad på ärenden som kräver personliga möten och ärenden som kan handläggas enbart med hjälp av inskickade handlingar. Det personliga mötets vara eller icke vara är sällan en fråga om rätt eller fel utan handlar om vad man vill uppnå. Den försäkrade kanske vill ha ett personligt möte men för organisationen kan det vara mer rationellt att göra detta geografiskt omöjligt. Utifrån medborgarens perspektiv har dessa förändringar rimligen både positiva och negativa effekter. Att inte ha tillgång till en personlig kontakt är utan tvekan i många fall frustrerande både på grund av en rent mänsklig aspekt där enskilda individer har ett behov av att diskutera sitt ärende med den beslutande handläggaren men också för att det av de enskilda individerna uppfattas som rättsosäkert. Om distansen däremot, på en aggregerad nivå, leder till ökad likabehandling och effektivitet är det å andra sidan något som i slutändan är ett starkt medborgarintresse.

Intressanta inslag utgör tanken att geografi ska ”neutraliseras”, ärenden handläggas i andra delar av landet än där ”kunden” bor. Det som tidigare var en fördel, möjligheten till lokal anpassning, ses nu som en potentiell källa till olikhet i handläggningens resultat. Ett problem i sammanhanget är att vad som för Försäkringskassan och dess handläggare är ett ”enkelt” ärende inte behöver vara det för medborgaren. Medborgarna tycks enligt kundundersökningar i mycket större utsträckning tycka att det personliga mötet är nödvändigt för handläggningen.

Ett exempel är ”klippstrategin”. Resonemanget om distans drevs till sin spets när det under en tid skickades ut beslut som inte innehöll information om vem som handlagt ärendet. Direktkontakt skulle undvikas och telefonsamtal till handläggaren omöjliggjordes. Orsaken

var en önskan att undvika störningar av arbetet, men kanske också en tanke om att när inga personliga kontakter sker så blir handläggningen påtagligt neutral. Genom att klippa av kontaktmöjligheterna anonymiserades handläggningen till gränsen av det maskinmässiga. Efter kritik från bl.a. Justitieombudsmannen ändrades praxis dock för att bättre följa lagstiftningens intentioner.

Den diskussion som förekommit om en alltför generös sjukskrivningspraxis illustrerar också problematiken. I de fall då det handlar om att bifalla eller avslå en ansökan om en förmån, som t.ex. sjukskrivning, ter det sig ganska klart att ett personligt möte förskjuter drivkrafter i riktning mot att fler ansökningar beviljas. I fallet med sjukskrivning och andra ärendeslag där medicinska bedömningar fordras, kan denna förskjutning av drivkrafter sägas ske i två led, först i individens möte med den intygsskrivande läkaren (Ekbladh, 2007), därefter i mötet med handläggaren. Den försäkringsmedicinska rådgivaren kan i detta perspektiv utgöra en motvikt eftersom han eller hon inte har kontakt med den försäkrade utan enbart utgår från den medicinska informationen för sitt utlåtande.

En viktig fråga i detta sammanhang är vilka drivkrafter en handläggare möter inifrån organisationen – motsvaras klienttrycket om positiv behandling av drivkrafter från central nivå i motsatt riktning? Det är svårt att kvantifiera de drivkrafter som skapas inom Försäkringskassan, men det finns en utbredd uppfattning bland handläggare – en uppfattning som f.ö. också ofta förekommer i media – att de förändringar som skett sedan 2005 inneburit en väsentlig förstärkning av drivkraften att vara restriktiv. Det finns också indikationer på att dessa signaler krockar med många medarbetares föreställningar och inre drivkrafter[4]. Till detta resonemang kan läggas rehabiliteringskedjans striktare regler för fortsatt sjukpenning. Både reglerna och tillämpningen av dem tycks alltså vara mindre tillmötesgående beträffande beviljande av sjukpenning.

I Försäkringskassans fall har utvecklingen av internetbaserade tjänster inte lyckats ersätta det personliga mötet på det sätt som var tänkt. Stora summor har satsats på konsulttjänster för att ta fram verktyg för interaktiv kommunikation men resultaten har varit blygsamma. De

[4] I frånvaro av direkta ekonomiska drivkrafter i form av t.ex. prestationsersättning (som är mycket ovanligt inom offentlig sektor) kan medarbetarnas inneboende motivation att utföra sina uppgifter vara en viktig drivkraft. Litteraturen på området finner ofta att medarbetarnas preferenser bör vara samstämmiga med organisationens, men Prendergast (2007) visar också på att olika motiv på olika nivåer kan främja organisationens mål.

visioner om att föra över kontakter till webbaserade tjänster som funnits har visat sig vara svåra att förverkliga trots att hundratals miljoner plöjts ned i projekten. Medborgarkontakterna har inte visat sig kunna rationaliseras som avsett, möjligtvis beroende på ett delvis komplicerat regelsystem.

6 DISKUSSION

Vid Försäkringskassans förändringar sedan 2005 har ett antal vägval gjorts för att söka lösa upplevda problem. Liksom vid de flesta vägval finns både för- och nackdelar med de olika alternativen. I vissa fall kan reformer lösa de problem som identifierats, bara för att avlösas av nya problem. Vägvalen är också av olika dignitet. Avskaffandet av den geografiska organisationen kan vara ett sådant kritiskt vägval som omnämns i teorier om historisk institutionalism (Scott, 2008). Det är ett vägval som för lång tid kan bestämma Försäkringskassans struktur, kultur och processer. Förändringen är inte bara organisatorisk utan även fysisk. Kontor har försvunnit och nya tillkommit, man har bytt arbetskamrater, chefer och ärendeslag.

I andra fall kanske det mer handlar om fokus eller *framing* (Schaffner & Sellers 2010) där man (tillfälligt) fokuserar en del av en komplex verklighet, t.ex. genom att tala om en *nationell* försäkring samtidigt som skillnader i handläggning fortfarande finns kvar. Här kan man notera inslag av de-coupling (Meyer och Rowan, 1977), där öppet tal och praktiskt handlande skiljer sig åt. Vi kan med säkerhet utgå från att förändringar kommer att ske även i framtiden, recepten för god organisationsutformning skiftar över tid och historien går igen. Det är inte första gången myndigheter slås samman, centraliseras eller byter organisationsstruktur på annat sätt, och det är uppenbart att det finns för- och nackdelar med alla alternativ.

Teknologi i form av enhetliga processer, med ett ännu så länge begränsat stöd av datorer, underlättar styrning och disciplinerar de anställda. Det kan vara positivt för att uppnå enhetlighet i bedömningar men det kan också upplevas negativt av den allt större andelen akademiskt utbildade handläggare. Dock tycks många anställda uppleva processerna som ett stöd i sitt arbete (Bringselius 2011), även om det också finns exempel på handläggare och enhetschefer som tycker att processerna är väl detaljerade (Inspektionen för socialförsäkringen, 2011). Produktionsstyrningen kan alltså upplevas som hårdhänt taylorism

men på samma gång underlätta arbetet och leda till avsedda resultat. Omdömen om reformen beror på vilken vikt man lägger i olika vågskålar. En gemensam problembeskrivning och en uttalad lojalitet mot organisationen har underlättat. Den senare har dock fått sina törnar och en del medarbetare har valt att lämna organisationen.

Vägvalen är inte heller oberoende av varandra. Tvärtom är Otley´s (1980) tanke om behovet av ett ”control package” med styrverktyg som stödjer varandra i högsta grad relevant. Väljer man att prioritera enhetlighet framstår normalt centralisering som en naturlig följd. På så sätt kan man påstå att vissa av de vägval som gjorts bildar en relativt sammanhållen helhet. Däremot kan, som både externa och interna iakttagare påpekat, kritik riktas mot exempelvis att man velat åstadkomma för mycket på för kort tid.

Det är viktigt att komma ihåg i sammanhanget att olika delar av Försäkringskassan har olika förutsättningar. Delar av verksamheten kan klara sig utan personliga kundmöten, och man kan standardisera och automatisera samt åstadkomma en likhet i process och resultat över hela landet. Andra delar kräver större hänsynstaganden i det enskilda fallet, längre utredningar och större inslag av bedömningar, medicinska och andra, som gör att förutsättningarna för likhet blir sämre.

Viktigt för medborgarna är relationen till handläggarna och vilken roll dessa ikläder sig. Rollen manifesteras delvis i diskussionen om ”försäkrade” eller ”kunder”. Dessa termer har en viss laddning i organisationen. För de förändringsagenter som inte gör någon större skillnad på serviceproducerande organisationer i privat eller offentlig sektor är begreppet ”kund” en naturlig sak. I vissa delar av förändringsarbetet var också ”kund” det helt dominerande begreppet. Samtidigt finns grupper i Försäkringskassan som inte är helt bekväma med begreppsanvändningen och som föredrar att tala om ”de försäkrade” eller andra termer som indikerar att man trots allt också sysslar med myndighetsutövning. Användandet av begreppet ”kund” är emellertid ett försök att påverka kulturen i organisationen i en riktning som innebär att alla medarbetare upplever att man är ”till för någon”. Utformningen av organisationsstrukturen, med inrättande av tre s.k. kundmöteskanaler, är därmed ett försök att fokusera avnämaren.

Medias kritiska rapportering har sällan med Försäkringskassans omorganisation i sig själv att göra utan hänförs oftare till ändringar i regelverket, som kassan får klä skott för. De vägval

som får störst betydelse för medborgarna är alltså *politiska* även om de organisatoriska vägvalen är nog så viktiga för att åstadkomma enhetlighet och effektivitet. De organisatoriska vägval som gjorts har varit relativt fria från politisk styrning men samtidigt kan man fråga sig vem som egentligen gjort vägvalen. Dominerande organisationsidéer kan framstå som så självklara att myndigheterna inte alltid är medvetna om att alternativa vägar finns.

Historiska jämförelser visar att Försäkringskassan förr var något *speciellt*. Kassan liknande inte någon annan myndighet, den var varken fågel eller fisk. Kassornas ursprung i en folkrörelsetradition var levande och fördes vidare i t.ex. de berättelser som spreds via interna utbildningar. Den lokala och regionala förankringen var påtaglig. Organisationsidentiteten har betydelse för hur organisationens medlemmar definierar sig själva som en social grupp, jämfört med andra sociala grupper, men också för hur man förhåller sig till sin omgivning och dess aktörer (Haslam, 2004). Genom reformerna har beslutsfattarna valt att låta Försäkringskassan bli en myndighet bland alla andra med argumentet att en *nationell* försäkring bör ha enhetlighet och likabehandling som ledstjärna. De anställdas känsla av att vara anställda i en unik organisation urholkas däremot. Stora omorganisationer är man emellertid inte ensam om i den svenska statsförvaltningen. I själva verket återfinns de flesta av ingredienserna i Försäkringskassans förändringar också i andra statliga myndigheter. Många myndigheter, t.ex. Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullen, och Skogstyrelsen, har exempelvis slagits samman i likhet med Försäkringskassan:. Centraliserade beslutsprocesser, renodling, koncentration genom omlokalisering, standardisering och nya kontrollsystem är företeelser som återfinns på många håll i den statliga förvaltningen. Utvecklingen har alltså gått i riktning mot att Försäkringskassan blir alltmer lik andra myndigheter. För vissa delar av myndigheten är detta inte särskilt dramatiskt. För andra delar, med historiskt ursprung i lokala sjukkassor, har traditionen av att vara annorlunda vårdats under lång tid och förändringen upplevts som mer genomgripande.

Identitetsmässigt tyder mycket på att Försäkringskassan i framtiden kommer att tvingas att acceptera att man är en bland många andra myndigheter, präglad av samma lösningar och ideal, snarare än en säregen myndighet med utrymme för egna lösningar. Samtidigt ligger en del av myndighetens självförtroende i synen på sig själv som unik – något som torde gälla de flesta verksamheter. En tidig, men fortfarande väl fungerande, definition av organisationsidentitet står Albert och Whetten (1985) bakom. De menar att organisationsidentiteten utgörs av det som anses centralt och utmärkande för och bestående i

en organisation. Detta med ”utmärkande för” handlar om vad som gör den egna verksamheten unik. Sitt uppdrag är Försäkringskassan onekligen ensamma om till skillnad från verksamheten i många privata företag där konkurrenter kanske kan komma med likartade erbjudanden till kunden.

I uppmärksamhetstermer hade säkert Försäkringskassan velat vara som alla andra. Den massmediala bevakningen har varit omfattande och rapporteringen i stora drag negativt vinklad. Det är förståeligt om Försäkringskassan vill vara mer omtyckt och tycker sig vara orättvist kritiserad. Försäkringskassan har dock ofta valt att förhålla sig lojal mot de politiska beslutsfattarna och hukat sig i kritikstormen. Ett annat vägval som hade varit möjligt vore att spela ett ”blame game” och mer aktivt skylla ifrån sig (Hood 2007). Nu valde man inte att göra så och kanske kan man se denna lojalitet som om inte helt unik i vart fall speciell för just Försäkringskassan. När vi har gjort våra intervjuer har vi ofta slagits av hur mycket fokus som lagts på just lojalitet, gentemot medborgarna, de politiska besluten och inte minst organisationen i sig. Frågan är om den stora omvandling som skett under ett relativt kort tidsspann skulle varit möjlig om inte medarbetarna varit så lojala.

7 SLUTSATSER

Vi har studerat en organisations vägval inom fyra områden: likhet eller olikhet, decentralisering eller centralisering, generalist eller specialist samt närhet eller distans. Studien visar hur organisationen och dess chefer inte alltid har kunnat påverka vägvalen, utan hur politiska beslut och rådande samhällsidéer också har präglat dem. På så vis ligger resultatet i linje med vad som har påpekats också från nyinstitutionalismen, med dess intresse för kontext och diskurs.

De vägval som diskuterats är klassiska spänningsförhållanden som aktualiseras återkommande. De val som gjorts är i sig konsistenta i riktning mot större enhetlighet, ökad central ledningsmakt och därmed tendens till toppstyrning. För förändringarna kan också anföras välgrundade argument som t.ex. likabehandling, rättssäkerhet och effektivitet. På samma gång är det inte enbart hänvisningar till den egna organisationens tidigare misslyckanden som kan tänkas ha haft inflytande på valen. Försäkringskassan ansluter sig till trender i omvandlingen av andra statliga myndigheter. Man rör sig därmed bort från sina traditionella värden: folkrörelseförankring, regionalt baserad organisation, möjligheter till lokal anpassning, nära kontakt med de försäkrade. Det handlar dock inte om *nya* problem utan om problem som har varit kända och diskuterade länge. Myndigheten väljer nu en lösning i samklang med vad andra myndigheter gör. Det framstår som rationellt för beslutsfattarna att öka sin legitimitet externt trots att idéerna inte varit förankrade fullt ut i organisationen och implementeringsproblem kunnat förutses.

Det är speciellt intressant att notera hur självklara flera av Försäkringskassans vägval har upplevts och hur relativt konsistenta de har varit sinsemellan. Genom likhet i handläggningsprocessen skulle likabehandling av medborgares ärenden garanteras, styrningen underlättas och demokratin stärkas. Demokratin löper nämligen inte bara genom det politiska beslutsfattandet, utan även genom byråkratins implementering av lagar, regler och politiska direktiv. Samtidigt centraliserades styrningen internt i myndigheten och distansen mellan medborgare och handläggare ökade, i och med anonymiseringen av

kundmötet. Handläggaren blev specialist, bland annat för att man skulle kunna säkerställa dennes kompetens inom de standardiserade handläggningsprocesser som han eller hon ansvarar för. Alla dessa reformer syftade till att underlätta styrningen av handläggningen, för att på så vis kunna skapa mer enhetlighet i handläggningen samt effektivisera verksamheten.

Idag sker stabilisering efter några år av snabba, omvälvande förändringar. Försäkringskassan har därvid delvis tvingats att backa i sin förändringsambition. Exempelvis arbetar man nu med att finna former för en mindre centraliserad verksamhet i myndigheten, för en närmare relation till medborgaren och möjlighet till personliga möten, för en bredare kompetensprofil hos handläggare för ökad flexibilitet i bemanningen, samt för att involvera handläggaren i utveckling och kvalitetssäkring av standardiserade arbetsprocesser. Förändringarna fortsätter alltså men i ett lugnare tempo. Vissa åtgärder kan behöva balanseras för att återupprätta allmänhetens förtroende för myndigheten som tagit skada under senare år. Den nya organisationen innebär också att vissa problem åtgärdats men att nya har uppstått som i sin tur kan behöva lösas. Bland annat finns problem med den interna kommunikationen mellan organisationens olika delar. Försäkringskassan utgör alltså fortsatt ett intressant studieobjekt för forskare.

REFERENSER

Albert, S., och Whetten, D. A. (1985). Organizational identity. I: Cummings, L. L., & Staw, B. M. (red.), Research in organizational behavior, vol. 8. Greenwich (CT): JAI Press.

Alvesson, M., och Sköldberg K. (2007) *Tolkning och reflexion*, Lund: Studentlitteratur.

Andersson, F. (2010). *Till förändringsprogrammets försvar: Perspektiv på byråkratisk styrning och Försäkringskassans förändring*. Manuskript, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

Andrews, R., G. A. Boyne och J. Law (2009). "Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance", Journal of Public Administration Research & Theory, vol. 19, nr. 1, s. 57-81.

Anthony, R. N. och Govindarajan, V. (2007) *Management Control Systems* (12th Ed.) New York: McGraw Hill.

Boin, A., och Hart, P. 't. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? Public Administration Review, 63(5): 544-553.

Bouckaert, G., Peters, B. G. och Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*, Houndsmills: Palgrave Macmillan.

Bringselius, L. (2011). Attityder till standardisering av arbete på Försäkringskassan: om handläggare, legitimitet och yrkesstolthet. Rapport nr. 02/2011. Lund: Institutet för ekonomisk forskning.

Bringselius, L. (2012, kommande). The federal Government in agency mergers: A stakeholder focused on political risk? In: Havila, V., Anderson, H., och Nilsson, F. (red), Mergers and acquisitions: A stakeholder perspective. London: Routledge.

Capoccia, G., och Kelemen, R. D. 2007. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. World Politics, 59 (3): 341-369.

Christensen, T. och Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot: Ashgate.

Cortell, A. P., och Peterson, S. (1999). Altered states: explaining domestic institutional change. British Journal of Political Science, 29 (1): 177-203.

Dackehag, M. (2010). “Managing Sickness Absence? Exploring the Role of the Medical Consultants in Swedish Sickness Insurance”, konferensskrift presenterat på the

Ekbladh, M. (2007). *Essays on Sickness Insurance, Absence Certification and Social Norms*, Lund Economics Studies Number 143, doktorsavhandling.

Försäkringskassan (2007) *Årsredovisning 2007*. Stockholm: Försäkringskassan

Försäkringskassan (2009a). *Imageundersökning 2009*. Stockholm: Försäkringskassan

Försäkringskassan (2009b) *Årsredovisning 2009*. Stockholm: Försäkringskassan

Försäkringskassan (2010) *Årsredovisning 2010*. Stockholm: Försäkringskassan

Glouberman, S och Zimmerman, B. (2002). “Complicated and Complex Systems: What Would Succesful Reform of Medicare Look Like?” Discussion paper No. 8, Commission on the Future of Health Care in Canada 2002.

Halligan, J. (2007).”Advocacy and Innovation in Interagency Management: The Case of Centrelink” Governance, vol 20, nr. 3, s. 445-467.

Haslam, A. 2004. Psychology of organizations. Andra upplagan. London: Sage.

Hensing, G, Holmgren, K och Rohdén, H (2010) Sänkt förtroende för försäkringskassan. I: Sören Holmberg & Lennart Weibull (red), Nordiskt ljus. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Hood, C. 2007. What happens when transparency meets blame-avoidance? Public Management Review, 9 (2): 191-210.

Inspektionen för socialförsäkringen (2010a) *Försäkringskassans IT-verksamhet* Rapport 2010:5.

Inspektionen för socialförsäkringen (2010b) *Effektiviteten i Försäkringskassans administration 2000-2009* Rapport 2010:9.

Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Styrning i Försäkringskassan*. Rapport 2011:2

Karlsson, T. S. (2011). ”Straddling the fence between economic efficiency and constitutional obedience”. Arbetsmaterial, Ekonomihögskolan, Lunds universitet.

Merton, R. K. (1949). “Bureaucratic Structure and Personality”, Social Forces, vol. 18., nr. 4, s. 560-568.

Meyer, John W., och Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," American Journal of Sociology, 83: 340-63.

Moynihan, D. P. och S. K. Pandey (2005). ‘Testing how management matters in an era of government by performance management’, Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 15, nr. 3, s. 421–39.

OECD (2005) *Modernizing Government: The way forward.* Paris :OECD.

Olsen, Johan P. (2005) “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy” Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 15, nr. 1, s. 1-24.

Otley, D.T. (1980) Contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, 5, s. 413-428.

Pauloff, A. och Quist, J. (2010). *Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning* Statskontoret Om offentlig sektor 7.

Pierce, C. S. (1978). Pragmatism and Abduction. I: C. Hartshorne & P. Weiss (Eds.) *Collected papers*, Vol V: 180-212. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Prendergast, C, 2002. "The Tenuous Trade-off between Risk and Incentives," Journal of Political Economy 110(5), 1071-1102.

Prendergast C, 2007, “The Motivation and Bias of Bureaucrats.” *American Economic Review, 97,* 180-96.

Richter, F. D. och Tjosvold D. (1980). ”Effects of student participation in classroom decision-making on attitudes, peer interaction, motivation, and learning”, Journal of Applied Psychology, vol. 65, nr. 1, s. 74–80.

Røvik, K. A. (2008). Managementsamhället Malmö: Liber.

Schaffner, B. F. och Sellers, P. J. (red.) (2010). *Winning With Words. The Origins and Impact of Political Framing*, New York & Oxford: Routledge.

Scott, R. W. (2008). *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd Edition, London: SAGE Publications.

Statskontoret (2007). *Statsförvaltning i förändring – möjligheter och utmaningar*, Statskontorets småskrifter 2.

Statskontoret (2008a) *Förändrade ledningsformer.* Rapport 2008:11.

Statskontoret (2008b). *Den nya Försäkringskassan Delrapport 4*, Rapport 2008:19.

Thelen, K. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. I: Mahoney, J., & Rueschmeyer, D. (red.), Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge: Cambridge University Press.

Weyland, Kurt (2008) “Toward a New Theory of Institutional Change” World Politics, vol. 60, nr. 2, s. 281-314.

Williams, D. W. (2000). ”Reinventing the Proverbs of Government”, Public Administration Review, vol. 60, nr. 6, s. 522-534.