



LUND UNIVERSITY

Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten

Bringselius, Louise

Published in:

Speglingar av en förvaltning i förändring : reformeringen av försäkringskassan

2012

Document Version:

Other version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Bringselius, L. (2012). Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten. In F. Andersson, T. Bergström, L. Bringselius, M. Dackehag, T. S. Karlsson, S. Melander, & G. Paulsson (Eds.), *Speglingar av en förvaltning i förändring : reformeringen av försäkringskassan* Santérus förlag.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

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

Take down policy

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

LUND UNIVERSITY

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

Detta är författarens personliga kopia av texten, innan förlagets grafiska redigering etc. Observera att förlaget äger rättigheterna till texten.

Vänligen referera till källan enligt följande.

Bringselius, Louise (2012) Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten. I: F. Andersson, T. Bergström, L. Bringselius, M. Dackehag, T.S. Karlsson, S. Melander & G. Paulsson, Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan. Stockholm: Santérus Förlag.

Louise Bringselius
Docent och universitetslektor
Företagsekonomiska institutionen vid Lunds universitet
Box 7080, SE-220 07 Lund
E-post: louise.bringselius@fek.lu.se
Tel. 0708 33 00 30

Kapitel 2.

Särskilda förutsättningar vid enmyndighetsreformer i staten

Louise Bringselius

Trots att en våg av enmyndighetsreformer har sköljt över det svenska förvaltningslandskapet under det senaste decenniet är forskningen kring dessa reformer fortfarande begränsad. En anledning kan vara bristen på forskare med sin bas såväl i fusionsforskningen som i förvaltningsforskningen - två forskningsfält som var för sig är mycket stora internationellt. Det är i gränslandet mellan dessa två områden som detta kapitel avser att göra sitt bidrag. Syftet med kapitlet är (1) att beskriva vad som utmärker fusioner i statsförvaltningen, (2) att identifiera sektorsspecifika förutsättningar som påverkar ledningens handlingsutrymme vid utformning av fusionsprocessen och (3) att förstå i vilken mån man tog hänsyn till dessa förutsättningar vid Försäkringskassans enmyndighetsreform och vilka konsekvenser det fick. I fusionsforskningen anses fusionsprocessens utformning ha stor betydelse för utfallet av fusionen (Teerikangas och Very 2006). Denna fusionsprocess betraktas som avslutad först 3-7 år efter fusionen och därför omfattas även förändringarna i fusionens kölvatten som en del av denna process. Med *sektorsspecifika förutsättningar* avses offentlig sektor i allmänhet och statlig förvaltning i synnerhet och jämförelsen riktas mot privat sektor. Jag avser däremot inte att utvärdera förutsättningar att lyckas med fusioner i staten och inte heller avser jag att utvärdera utfallet av fusionen bakom Försäkringskassan.

En slutsats i detta kapitel är att det finns vissa sektorsspecifika förutsättningar som begränsar beslutsfattarnas handlingsutrymme i utformningen av fusions- och förändringsarbetet i samband med enmyndighetsreformer i staten. Den första förutsättningen är att politiska reformer måste kunna prioriteras framför interna administrativa reformer i verksamheten. Den andra förutsättningen är att medborgarens rättssäkerhet måste kunna garanteras genom hela förändringsarbetet. Den tredje förutsättningen är kraven på medarbetarinflytande i förändringsarbetet och kvalitetssäkring av viktiga

verksamhetsbeslut. Den fjärde förutsättningen är att man måste försöka att ge de fusionerande verksamheterna lika inflytande, eftersom deras verksamhet i regel betraktas som likvärdig i ett demokratiperspektiv (detta gäller i synnerhet i statsförvaltningen). En analys av Försäkringskassans fusionsprocess, utifrån dessa fyra förutsättningar, indikerar att myndighetsledningen under åren närmast efter fusionen (2005-2008) bortsåg från denna sektorsspecifika logik när man utformade fusions- och förändringsarbetet. Det resulterade i protester och i misstroende i flera viktiga relationer. Fusionsförberedelserna genomfördes i betydligt högre samklang med förutsättningarna.

Kapitlet inleds med en introduktion till enmyndighetsreformerna i statsförvaltningen och den strukturomvandling som de ska betraktas som en del av. Därefter introduceras fusionsforskningen och dess centrala frågeställningar. I nästa sektion beskrivs några typiska särdrag vid fusioner i staten. Fyra förutsättningar vid utformandet av förändringsarbetet vid enmyndighetsreformer identifieras och i samband med det analyseras även Försäkringskassan. En diskussion med slutsatser följer och slutligen en sektion med avslutande reflektioner.

Enmyndighetsreformer i staten

Vi ska börja med att klargöra hur begreppet fusioner används i detta sammanhang. I regel är man ovan vid att använda begreppet fusioner i offentlig sektor. På statlig nivå talar man om *enmyndighetsreformer* och på kommunal nivå och landstingsnivå talar man om *sammanslagningar* eller *regionalisering*. Vissa menar att det inte lämpar sig att använda begreppet fusioner när det i juridiska termer snarare kan handla om nedläggning av de tidigare myndigheterna samtidigt som medarbetarna flyttas över till en ny myndighet (övergång av verksamhet). När man intresserar sig för fusionsprocessen är emellertid den avgörande frågan inte hur det juridiska upplägget ser ut, utan i vilken utsträckning det handlar om en sammanslagning av grupper av medarbetare som tidigare var verksamma i olika organisationer eller i olika organisationsenheter. Ibland önskar man långtgående integration av dessa verksamheter, ibland vill man låta dem fortsätta som parallella verksamheter. Överflyttning av medarbetare från två eller flera organisationer till en gemensam organisation, innebär därför definitionsmässigt en (organisatorisk) fusion i fusionsforskningen.

Enmyndighetsreformerna i svensk statsförvaltning har blivit allt fler under senare år. De kan omfatta såväl koncernmyndigheter som andra myndigheter. Om man ser till Sveriges koncernmyndigheter, så har tolv enmyndigheter bildats av de tidigare närmare 280 myndigheterna runt om i landet och detta har skett under den relativt korta tidsperioden 1994-2010 (Statskontoret 2010a, b). Koncernmyndigheter karakteriseras av att det finns en överordnad myndighet

som har vissa formella befogenheter över andra (t ex tillsyn, medelstilldelning), oftast regionala eller lokala, myndigheter.

Samtidigt som antalet myndigheter i svensk och internationell statsförvaltning minskar, bildas allt fler sektorsspecifika granskningsmyndigheter. Dessa fungerar delvis som en stabsfunktion åt regeringen. Denna funktion är särskilt viktig med tanke på att Sveriges regering har ett, i internationell jämförelse, relativt litet kansli till sitt förfogande (SOU 2008:118). En risk med externa sektorsspecifika granskningsmyndigheter är att granskningsobjekten ska utsättas för överdrivet negativ publicitet, eftersom granskningsmyndigheterna också själva i regel vill visa att de bidrar med värde - något som man tenderar att göra genom att offentligt påpeka fel och förbättringsområden (Lapsley och Lonsdale, 2010). I Försäkringskassans fall förlorade regeringen en viktig tillsynsmyndighet, som tillhandahöll information om hur försäkringskassorna bedrev sin verksamhet, i och med att Riksförsäkringsverket fusionerades med dessa (i juridiska termer lades RFV ned). Den 1 juli 2009 bildades därför en ny myndighet under regeringen, för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen: Inspektionen för socialförsäkringen.

En avsikt med enmyndighetsreformerna är att effektivisera förvaltningen. En annan avsikt är att förbättra regeringens möjligheter att styra dessa myndigheter, givet de begränsade resurser som man har till förfogande i sin egen administration. I Sverige har vi ett system med självständiga myndigheter och ministerstyre är inte tillåtet (se Myndighetsförordningen, 2007:515, och Regeringsformen, 1974:152). Regeringens styrning måste därför ske på visst avstånd (se kapitel 5). Systemet med myndigheter som självständigt beslutar om interna organisatoriska angelägenheter blir allt vanligare i Europa och det betecknas ibland *den anglosaxiska styrningsskolan* (Rhodes & Marsh, 1992; Rhodes, 1997). På engelska används begreppet *agencification* (Pollitt, Talbot, Caulfield och Smullen 2004; Van Thiel och Yesilkagit 2011). Utvecklingen går på detta vis från ett nära engagemang i konkreta myndighetsfrågor till en mer distanserad position där regeringen fokuserar i synnerhet på styrsignaler (incitament) och effekter. Rörelsen innebär samtidigt ett skift i fokus från tidpunkten för konkreta verksamhetsbeslut, till utvärdering i efterhand, då styrsignalerna eventuellt justeras och ansvar möjligen kan utkrävas. En nackdel med självständiga myndigheter är emellertid att det kan bli svårt att fastställa vem som är ansvarig (Peters och Pierre, 1998). När reformer såsom fusioner inte utfaller med önskat resultat, eller när myndigheten på annat sätt får problem att prestera enligt förväntan, uppstår lätt ett spel där regering och myndighet utpekar varandra som syndabockar i den offentliga debatten (Weaver 1989; Hood 2002, 2007; Kelman 2005). Vid en fusion som inte leder till önskade resultat, innebär det att myndighetsledningen står relativt ensam, jämfört med privat sektor, där motsvarande debatt inte blir lika offentlig. Inte bara kommer

myndighetsledningen att tvingas bemöta öppen kritik från medborgare, media, med flera, utan också från sin egen huvudman. Skulle myndighetsledningen välja att skylla på regeringen, så riskerar generaldirektören såväl som överdirektören att avsättas, eftersom förtroendet mellan regeringen och myndighetsledningen kan ta skada. I den förvaltningspolitiska propositionen år 2010 (Prop 2009/10:175) förklarar regeringen att det inte bör vara "en uppgift för en myndighet att bedriva opinionsbildning eller företräda särintressen inom sitt verksamhetsområde" (sid 2).

Det finns en rad aspekter som lyfts fram i förvaltningslitteraturen som utmärkande för offentlig verksamhet (för en genomgång av skillnader mellan privat och offentlig sektor, se Rainey, 2009; Rainey och Bozeman, 2000; Nutt och Backoff, 1993). En av de aspekter som genomgående lyfts fram är sektorns fokus på de externa intressenterna och deras önskemål och synpunkter. Det kan jämföras med den privata sektorns fokus på ägarintresse. Samtidigt har den privata sektorn börjat intressera sig allt mer för hur man kan visa att man tar ett samhällsansvar (Corporate Social Responsibility) - även om detta inte behöver vara av altruistiska skäl, utan snarare kan bero på att detta fokus synes gå hand i hand med ägarens vinstintresse. Eftersom offentliga organisationer måste väga in många olika intressen vid förändringsarbete måste detta arbete i regel tillåtas att ta längre tid och beslut måste förankras väl (Cho och Ringquist, 2010). En sådan process kan vara svår att åstadkomma om man samtidigt försöker att legitimera förändringen med föreställningen om en hotande kris, så som ofta är fallet (Cortell och Peterson, 1999; Boin och 't Hart, 2003). Krismedvetandet leder i regel till onödigt radikala förändringar och minskar därmed utsikten för framgångsrik förändring, menar Boin och 't Hart (2003) och förklarar att det beror på att kriser ofta utlöser en modell med centraliserad och radikal förändring, minskat medarbetarinflytande samt inte minst administrativa genvägar och retorik med syfte att dölja problem i implementeringsarbetet.

Frågeställningar och förklaringar inom fusionsforskningen

Sedan åtskilliga decennier tillbaka har fusioner och uppköp (hädanefter betecknade enbart fusioner) varit vanligt förekommande i privat sektor och som jag har förklarat, har de även ökat i antal i offentlig sektor såväl i Sverige som internationellt. Den bärande tanken bakom många fusioner är idén om att verksamhet kan utföras mer effektivt när den samlas i större enheter – idén om stordriftsfördelar. När antalet producerade enheter ökar, förväntas den genomsnittliga kostnaden per enhet minska. Denna teori utvecklades primärt för tillverkningsindustrin och uppgifter av rutinmässig, repetitiv karaktär. I den tjänsteverksamhet som utgör en allt större del av västvärldens ekonomi är det överlag svårare att söka stordriftsfördelar genom att öka verksamhetens storlek, eftersom hastigheten vid utförandet av tjänster inte alltid kan ökas. Kvaliteten

på dessa tjänster, liksom effektiviteten i utförandet av tjänsterna, är i hög grad beroende av medarbetarnas motivation. Motivationen tenderar tvärtom att minska när verksamheten ökar i storlek och medarbetaren blir mer anonym (Talacchi, 1960). Ledningsfilosofin Lean Production, som för tillfället åtnjuter stor uppmärksamhet i delar av västvärlden, är ett försök att öka effektivitet och kvalitet även i organisationer av större storlek, genom att ställa arbetslaget och processen i centrum och delegera omfattande beslutsmakt till medarbetaren.

Erfarenheten visar också att fusioner sällan leder till önskade synergier. Studier (t ex Hubbard 1999; Cartwright 1998; Shrivastava 1986) visar att mellan hälften och 75 procent av alla fusioner misslyckas. Även om dessa resultat kan ifrågasättas (Risberg, 2012), kan det konstateras att fusioner förefaller utgöra en högriskstrategi.

Att man fortsätter att sträva efter att öka storleken på verksamheten, trots att stordriftsfördelar är svåra att åstadkomma i de nya tjänsteverksamheterna (där det kanske t o m snarare handlar om stordriftsnackdelar, se Talacchi, 1960), kan förklaras delvis av globaliseringen och utbredningen av Internet. Denna utveckling leder till ökad transparens och konkurrens. I detta sammanhang hoppas många företag att med hjälp av storlek kunna åstadkomma en större geografisk spridning för sina produkter och större medial uppmärksamhet. Genom fusioner kan man inte minst få del av viktiga kundregister och kundrelationer. Det kan också finnas patent av betydelse eller finansiella syften med en fusion. Vid fusioner i statsförvaltningen är bakgrunden överväganden i riksdag och regering och ofta anförs principskäl för reformen – man tycker att de aktuella myndigheternas verksamhet har stora beröringspunkter och menar att det därför borde vara möjligt att åstadkomma positiva synergieffekter på detta vis.

Det finns en stor och växande internationell forskningslitteratur som försöker att förklara vad som gör att många fusioner misslyckas. Förklaringarna täcker en bred repertoar av teman. För några decennier sedan sökte man huvudsakligen svaret i valet av fusionspartner, men numera fokuserar man mer på de mänskliga aspekterna (Larsson och Finkelstein, 1999). Många av de problem som uppstår har nämligen att göra med sociokulturella faktorer, såsom medarbetarnas attityder och reaktioner under fusionsprocessen. Som en konsekvens av stress, oro, missnöje och minskad motivation väljer många att lämna verksamheten. Man talar ibland om problem med *personalmotstånd*, även om det finns en begynnande förståelse för att motståndet inte behöver vara ett problem i sig, utan ett symptom på andra problem. I synnerhet i verksamhet med högt kvalificerade medarbetare fungerar det inte att avfärda deras invändningar som enbart (underförstått irrationellt) motstånd och hoppas att det ska vara övergående.

En intressant förklaring till medarbetarnas reaktioner, är hur de uppfattar ledningens eller fusionspartnerns moraliska hållning och trovärdighet. Studier (t ex Meyer 2001; Lipponen, Olkkonen & Moilanen 2004; Klendauer & Deller 2009) tyder på att detta har betydelse för fusionens utfall. I rättviseforskningen (t ex Cropanzano, Byrne, Bobocel, & Rupp 2001; Ellis, Reus & Lamont, 2009) skiljer man mellan rättvisa som har med sociala möten att göra (interaktiv rättvisa), rättvisa som har med beslutsprocessen att göra (procedurmässig rättvisa) och rättvisa som handlar om den slutliga fördelningen av förmåner och uppoffringar mellan fusionerande verksamheter (distributiv rättvisa). Med denna kategorisering som bakgrund kan man analysera och förstå medarbetares invändningar i termer av etik. Frågan om etik är särskilt intressant vid fusioner i offentlig sektor, där medarbetaren förväntas fungera som demokratins väktare (Lundquist 1998) och "vissla" när något inte går rätt till. Förvaltningsetiken präglas vidare av krav på ordning och förutsägbarhet, inspirerad av Webers idéer om byråkratin, och dessa ideal kan utmanas vid fusionsarbete, som inte sällan utmärks av en kaotisk övergångsperiod. En studie av Cho och Ringquist (2010), avseende verksamhet i offentlig sektor, indikerar att ledningens förmåga att behålla medarbetarnas förtroende genom perioder av organisatorisk turbulens är avgörande för hur framgångsrik den blir. Då fungerar det sämre att betrakta fusionsprocessen som en form av undantagstillstånd, då allt är tillåtet ur ett etiskt perspektiv, innan man sedan återgår till ett slags normalstadium. Detta är emellertid vanligt vid fusioner.

Rättviselitteraturen i fusionsforskningen är intressant bland annat därför att den lyfter fram att fusionsdynamiken inte bara rymmer en, utan två viktiga dimensioner. I fusionsforskningen har man traditionellt intresserat sig primärt för den motståndsdimension som sträcker sig mellan fusionerande verksamheter (horisontell dimension), men med tiden har detta ändrats och idag studerar många fusionsforskare, liksom forskare specialiserade på organisationsförändring, snarare relationen mellan medarbetare och ledning (vertikal dimension). Vid fusioner i offentlig sektor förefaller motståndet i den vertikala dimensionen tendera att överstiga motståndet i den horisontella dimensionen (Bringselius, 2008, 2010; Choi, 2011), något som möjligen kan förklaras av förekomsten av starka professioner som förenar verksamheter över organisationsgränser. En annan tänkbar förklaring är vad Boin och 't Hart (2003) påpekar i en studie, nämligen en tendens att vid reformer i offentlig sektor anamma en mer radikal förändringsansats än vad som kan anses lämpligt i dessa sammanhang.

Den nya rättviselitteraturen överbrygger också de tre typer av förklaringar som traditionellt har präglat fusionsforskningen: kulturkrockar, bristande kommunikation eller karriärimplikationer (Larsson 1990). Särskild tonvikt har

lagts vid kultur, som man närmast rutinmässigt har hänvisat till när åsikter går isär vid fusioner. Kultur har kommit att fungera som en ständigt gångbar "residuallösning" som får svara för alla möjliga typer av problem som uppstår efter en fusion (Lohrum 1996:3). Längre trodde man att organisationernas kulturella passform (likhet) hade betydelse för i vilken mån fusionen skulle lyckas att åstadkomma integration på ett kulturellt plan, men forskningen på detta område visar på motstridiga resultat, varför mycket tyder på att det snarare är faktorer i fusionsprocessens utformning som avgör utfallet vid fusioner (Teerikangas och Very, 2006). Utrymmet för att välja mellan olika sätt att utforma fusionsprocessen kan dock vara begränsat, som vi ska se.

En annan intressant förklaring till medarbetarnas reaktioner vid fusioner, är upplevelser av organisationernas relativa anseende (Frank, 1985; Hambrick och Cannella, 1993). Av rädsla för att bli "smittade" av en fusionspartners sämre anseende kan medarbetare göra motstånd mot integrationen (Empson, 2001). Denna förklaring är särskilt intressant i kunskapsintensiv verksamhet, där organisationens anseende och medarbetarnas professionella anseende kan upplevas som nära sammankopplade.

Fusionsprocessen vid enmyndighetsreformer

Vad utmärker fusionsprocessen vid enmyndighetsreformer? Ett framträdande skillnad mot fusioner i privat sektor är den utdragna förberedelsefasen. I privat sektor brukar förhandlingar om fusioner och förvärv ske bakom lyckta dörrar. När beslutet väl är fattat, finns regler om hur större verksamhetsbeslut ska kommuniceras till börsmarknaden, för börsnoterade bolag. Det gör att medarbetarna ibland får kännedom om fusionen eller förvärvet först efter att de har hört om det på nyheterna – även om man brukar sträva efter att meddela medarbetarna ungefär samtidigt. Efter fusionsbeslutet brukar fusionen, med allt förändringsarbete den medför, genomföras relativt omgående. I statsförvaltningen sker förhandlingarna om en tänkbar fusion inför öppen ridå, inom ramen för politiska utredningar och förslag och flankerat av politiska utspel. Denna upptakt kan ta årtal, till och med decennier, innan fusionsbeslutet till sist fattas. Därför är berörd verksamhet ofta väl beredd på att reformen ska ske och de kan till och med vara otåliga att äntligen se den sjösatt, efter alla diskussioner. När fusionen ska äga rum kan därmed också mer tid allokeras för fusionsförberedelser. Efter fusionsbeslutet har myndigheterna i regel 1-2 år på sig för fusionsförberedelserna och under denna period kan medarbetare och ledning (såväl tillträdande som avgående) planera för både sin och verksamhetens framtid. I detta läge inleder man i regel med en integrationsstrategi som i forskningen kallas "kulturell blandning". Syftet med strategin är att identifiera och ta med sig de bästa delarna från befintliga verksamheter till den nya myndigheten (Buono och Bowditch 1989; Schein 2009; Mirvis och Marks, 1992). För att göra detta involveras medarbetare inom ramen

för olika tillfälliga projekt. Strategin är särskilt vanlig vid fusioner av verksamheter som betraktas som likvärdiga och därför förväntar sig lika stort inflytande.

Under förberedelsefasen utlyses och tillsätts ledande poster i den nya myndigheten och befintliga chefer kan behöva söka chefstjänster på den nya myndigheten i öppen konkurrens. Alla anställda omfattas av 6 b § anställningsskyddslagen, avseende övergång av verksamhet, men det är inte däremot säkert att deras tjänst i den nya organisationen kommer att motsvara den som de hade tidigare. Fusionsförberedelserna leds normalt av en utredning tillsatt av regeringen, snarare än av de personer som senare i rollen av högre chefer ska leda myndigheten. Detta har man hanterat genom att skapa en praxis där regeringens särskilda utredare (eller ordföranden i dessa kommittéer) ofta utnämns till generaldirektör i den nya myndigheten på ett senare stadium.

Enmyndighetsreformer i staten präglas vidare av en hög grad av offentlighet och granskning. Fusionen kan bli föremål för relativt omfattande mediabevakning, eftersom medborgaren är en viktig intressent. Problem kan därför få omfattande politiska konsekvenser, inte minst med tanke på risken att det ska uppstå en syndabocksdebatt. (Se Bringselius 2012, för en analys av Försäkringskassans enmyndighetsreform med avseende på denna fråga.) I takt med att fler sektorsspecifika granskningsmyndigheter bildas blir dessa reformer även föremål för omfattande deras granskning. Sammantaget finns därför ett begränsat utrymme för felsteg. Myndigheterna måste dessutom vara beredda att ställa betydande resurser till förfogande för att bistå alla sorters granskare med dokument, även inom ramen för en fusionsprocess. Beslut måste kunna motiveras och man måste vara noga att ständigt svara upp mot formella krav, för att inte bli föremål för öppen kritik i samhällsdebatten.

De särdrag vid enmyndighetsreformer i staten, som jag har redogjort för här, är det svårt för myndighetsledningen att påverka. I det följande identifierar jag några sektorsspecifika förutsättningar som ledningen kan välja att rätta sig efter eller inte. Priset för att inte utforma fusionsprocessen i samklang med dessa förutsättningar kan emellertid, som vi ska se, bli högt.

Förutsättningar för utformning av fusionsprocessen vid enmyndighetsreformer

Man kan föreställa sig en lång rad faktorer som begränsar handlingsutrymmet när fusionsprocessen ska utformas i statlig förvaltning. Jag erbjuder här ingen uttömmande lista, utan har i stället valt att fokusera på fyra förutsättningar, som framträder som särskilt betydande i bemärkelsen att de bygger på förväntningar eller krav från viktiga intressenter för verksamheten. Den första förutsättningen gäller prioriteringen av administrativa och politiska reformer och den springer ur

förväntningar eller krav från regeringen och dess ansvariga departement. Den andra förutsättningen gäller kvaliteten i myndighetsutövningen. Den bygger på förväntningar eller krav från bland annat kunden. Den tredje förutsättningen gäller medarbetarinflytande och baseras på förväntningar eller krav från medarbetaren och dennes fackliga företrädare. Till grund för samtliga dessa tre förutsättningar ligger demokratiska principer och lagstiftning. Den fjärde och sista förutsättningen gäller fördelningen av inflytande mellan fusionerande verksamheter. Till grund för den ligger i regel förväntningar eller krav från såväl regeringen som verksamheterna själva. I det följande illustreras förutsättningarna med observationer på Försäkringskassan avseende år 2004-2008.

Prioritering av politiska reformer

Interna organisatoriska beslut, baserade på myndigheters självständighet, får inte inskränka på dess beredskap att implementera nya politiska direktiv och riktlinjer. En sådan inskränkning av policyprocessen (på engelska betecknat public policy) skulle också innebära en inskränkning av demokratin, eftersom demokratiskt valda politiker därmed inte skulle ha möjlighet att utöva sin beslutandemakt. Myndigheter får därför aldrig besluta om att genomföra så pass omfattande organisationsförändringar att denna responsiva hållning gentemot politiska beslutsfattare äventyras. Politiska reformer ska alltid gå före interna administrativa reformer i den politiska styrkedjan. Inom ramen för en löpande dialog mellan myndigheten och departementets tjänstemän sker en informationsöverföring om interna organisatoriska beslut som ger departementet möjlighet att reagera, exempelvis med stöd av sin utnämningssmakt. Upplever regeringen eller departementet att man inte har förtroende för hur en myndighet leds och organiseras, finns möjlighet att uttrycka detta missnöje och ytterst att åstadkomma förändring genom att utse en ny generaldirektör och överdirektör. "Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten", slår Myndighetsförordningen (3§) fast. Myndighetens responsiva hållning mot de politiska beslutsfattarna är särskilt viktig med tanke på att sektorn utmärks av att förväntningarna på vad verksamheten ska prestera ständigt förändras, utifrån allmänna val såväl som politiska utnämningar (Nutt och Backoff 1993:212).

Vid förberedelserna inför Försäkringskassans enmyndighetsreform betonades (SOU 2004:127) att processen skulle genomföras gradvis och man planerade inte för någon omvälvande organisationsförändring. En sådan större organisationsförändring kom emellertid att genomföras några år senare, under perioden 2007-2009. Denna gjorde det svårt för myndigheten att samtidigt verkställa ett antal politiskt beslutade reformer avseende regelverket inom socialförsäkringen. Med stöd av Myndighetsförordningen hade Försäkringskassans ledning formellt sett rätt att självständigt besluta om denna

organisationsförändring, men i vilken mån hade även Socialdepartementet godkänt förändringen och vilket ansvar hade de för det kaos som uppstod på myndigheten hösten 2008? Var den stora organisationsförändringen nödvändig? Det råder naturligtvis delade meningar på dessa punkter.

Efter fusionen hade man kvar länsindelningen av organisationen och det fanns olika uppfattningar om huruvida den omfattande omstrukturering som sedan följde var nödvändig, även internt i ledningsgruppen. Produktionsdirektör Maivor Isaksson (intervju 2009-10-08) menade att hon redan tidigt argumenterade för att man skulle behålla länsindelningen och undvika ytterligare större förändringar. Hon jämförde med Skatteverket, som många anser har lyckats bättre med sin enmyndighetsreform, och pekade på att de valde att behålla sina läns-skattedirektörer. På Försäkringskassan behöll man bara länsdirektörerna från 2005 till 2008, då den nya organisationen verkställdes.

”Jag har pratat med Curt om det, jag tyckte han valde fel organisation men han fick bestämma. Jag tror att hade han valt en annan organisation så hade vi lättare kunnat hålla i ledning och styrning när det gäller den ekonomiska problematiken som ändå blev ett problem.” (Maivor Isaksson, intervju 2009-10-08)

Produktionsdirektören förklarade också att arbetsuppdelningen mellan generaldirektören och henne var sådan att han ansvarade för kontakter i politiska frågor och med media, medan hon ansvarade för produktionen internt. Innan omorganisationen rapporterade de 21 länsdirektörerna till produktionsdirektören. Från våren 2008 delades denna verksamhet i stället upp på tre avdelningar med olika chefer: kundcentra, NFC och LFC. Socialförsäkringsminister Cristina Husmark Pehrsson (intervju 2011-01-31) menade att beslutet om organisationsförändringen hade fattats självständigt av Försäkringskassan och betonade att hon inte hade haft rätt att intervensera i beslutet.

”En omorganisation och hur den skulle genomdrivas, på vad sätt och hur man skulle bygga upp de olika centra, är Försäkringskassans eget beslut. Det var ju problem på så sätt att när man sedan så småningom under 2008 såg att det inte gick i den takt man själv hade beslutat om, då forcerade man, ökade takten på denna omorganisation och tog ett beslut. Det var, som jag upplever det, ganska olyckligt för att dels hade jag som minister och vi som politiker ingenting med detta att göra. Jag kan styra med ekonomi, med regleringsbrev, med uppföljning och utvärdering och tillfälliga uppdrag. Men själva verksamheten som du väl känner till varken får jag eller ska jag lägga mig i. Det kan ju i och

för sig vara ett problem att förklara detta för svenska folket. När man tror att man som politiker kan gå in och ändra beslut och förändra verksamheten. Det är ett kunskapsproblem som har ställt till verkligt mycket problem i debatten.”

Socialförsäkringsministern menade vidare att problemet snarare låg hos Försäkringskassan, som var tvungen att klara att genomföra såväl administrativa (organisatoriska) som politiska reformer parallellt. Regeringen kunde inte avstå från viktiga politiska reformer bara för att Försäkringskassan hade interna problem. Produktionsdirektör Maivor Isaksson (intervju 2009-10-08), å andra sidan, hävdade att regeringen hade känt till att förutsättningarna för myndigheten att kunna verkställa politiska reformer samtidigt med organisationsförändringen var mycket små, men att de trots detta hade beslutat om ”tre jättestora nya reformer” år 2008.

Generaldirektör Curt Malmberg (intervju 2009-04-16) var i efterhand osäker på om man hade gått för fort fram med det interna förändringsarbetet. Man var tvungen att bryta upp den tidigare geografiska indelningen, men frågan var politiskt känslig, förklarade han, eftersom den samtidigt innebar ytterligare ett steg ”från politikermakt till tjänstemannamakt”. Han var framför allt överraskad över hur politikerna kunde undvika att ta på sig en del av ansvaret för problemen på myndigheten, i samband med Försäkringskassans kris hösten 2008. Mediabilden blev i stället att det var ”den stora byråkratiska myndigheten” mot den lilla människan och politikerna. Myndigheten fick stöd i det lilla, privata rummet, men inte i det stora, offentliga rummet, helt enkelt av anledningen att man inte vinner några val på att försvara myndigheter, förklarade Curt Malmberg. Hans erfarenhet ligger i linje med det syndabocksfenomen som förvaltningsforskningen (se ovan) menar är en vanlig konsekvens av systemet med självständiga myndigheter.

Tolkningen av gränsen mellan myndighetens och regeringens ansvar är intressant och den kan således få konsekvenser för fusionsprocessen vid enmyndighetsreformer i staten. Myndighetsförordningen ger visserligen myndigheter självständighet i frågor om interna organisatoriska angelägenheter, men denna självständighet ska tolkas som given under förutsättning att myndigheten kan fortsätta att fullgöra sitt uppdrag, ett uppdrag som inbegriper en förmåga att genomföra politiska beslut om regelförändringar inom myndighetens verksamhetsområde. Därför är förvånande att Försäkringskassans ledning ändå valde att gå så radikalt fram i förändringsarbetet efter fusionen. Den förutsättning som kravet på prioritering av politiska reformer framför administrativa och organisatoriska reformer utgör, för utformningen av förändringsprocessen efter en fusion, lyckades Försäkringskassan inte leva upp till särdeles väl, under 2007-2008. Däremot stod fusionsförberedelserna och det

förändringsarbete som bedrevs under de första två åren efter fusionen i bättre samklang med denna förutsättning.

Bibehållen rättssäkerhet i myndighetsutövning

Den offentliga byråkratin, med sin förutsägbarhet och höga grad av standardisering, motiveras bland annat av krav på rättssäkerhet i myndighetsutövning. Rättssäkerhet är inget enkelt begrepp. En viktig del av begreppet är uppfattningen att myndigheter ska hålla sig till lagen och inte ta hänsyn till exempelvis personliga värderingar. Man kan skilja mellan formell rättssäkerhet och materiell rättssäkerhet. Medan den förstnämnda tar fasta på processer och baseras på bl a legalitetsprincipen, likhetsprincipen och objektivitetsprincipen, är den materiella rättssäkerheten snarare inriktad mot resultatet och (ofta politiska) idéer om hur ett rättfärdigt resultat av regeltillämpningen ska se ut. Eftersom många materiella regler är vagt utformade, står myndigheter i statsförvaltningen inför uppgiften att tolka dessa och därefter tillämpa dem på ett enhetligt sätt. Förenklat kan rättssäkerhet anses råda "när man kan lita på att myndigheter styrs av rättsregler och tillämpar dem på ett likformigt, sakligt och opartiskt sätt" (Axberger, 2010:36).

Om myndigheter inte kan garantera att man i sin myndighetsutövning konsekvent följer politiska direktiv och riktlinjer, utgör detta ett allvarligt demokratiskt problem. Myndigheter Därför måste också många processer vara standardiserade i den offentliga byråkratin (du Guy, 2005). I privat sektor är kraven på flexibilitet och innovationsförmåga i regel större än dessa krav på förutsägbarhet. Traditionellt har också privat sektor varit mer inriktad mot effektivitet. Inom förvaltningsrätten (Strömberg, 2002) ser man rättssäkerheten som balanserad mot krav på effektivitet och noterar att man aldrig kan uppnå fullständig rättssäkerhet eller fullständig effektivitet på samma gång.

"Allmänhetens förtroende är en viktig förutsättning för förvaltningens effektivitet och detta kan bara vinnas genom ett förfarande som tillgodoser elementära rättssäkerhetskrav. Härtill kommer att en hög felprocent hos avgörandena, beroende på slarv eller brådska, i och för sig innebär en brist i effektiviteten. Å andra sidan bör emellertid beaktas att rättssäkerhetsgarantierna får ringa praktiskt värde för den enskilde, om proceduren på grund av sin omständlighet blir alltför långsam och dyrbar." (Strömberg, 2002:154f)

Kravet på att förvaltningsmyndigheter ska kunna garantera bibehållen rättssäkerhet i sin myndighetsutövning genom en förändringsprocess utgör, en begränsning för ledningens handlingsfrihet när det gäller utformningen av exempelvis en fusionsprocess.

I utredningen som låg till grund för Försäkringskassans enmyndighetsreform (SOU 2004:127) betonades att verksamheten måste kunna fortsätta med minst bibehållen kvalitet genom förändringsarbetet. Efter reformen intensifierade Försäkringskassan arbetet med att utveckla standardiserade protokoll för hur de olika ärendeslagen på myndigheten skulle hanteras, s.k. ensa-processer. Syftet var att säkerställa att ärendeslag behandlades korrekt och på samma sätt, oavsett var de handlades och av vem. På detta vis skulle kundens rättssäkerhet garanteras och det var också ett av de syften som låg till grund för Försäkringskassans enmyndighetsreform. Det kan inte uteslutas att man hade kunnat både bibehålla och kanske till och med stärka kundernas rättssäkerhet under åren efter fusionen, om det inte hade varit för den höga förändringshastigheten år 2007-2008 och det administrativa kaos som följde. Genom den omorganisation som då genomfördes blev verksamheten emellertid tvungen att hantera mycket stora ärendebalanser och risken för felaktiga beslut ökade i takt med stressen. Försäkringskassans generaldirektör Adriana Lender menade (möte 9 dec. 2010) att det rimligen borde vara regeringens ansvar att välja vilka delar av ensa-processerna som handläggarna skulle hoppa över, med tanke på att budgetneddragningarna inte gav verksamheten förutsättningar att följa dessa processer som planerat. Antalet överklaganden av beslut ökade i rask takt under åren efter fusionen (det kan dock inte uteslutas att det var en medveten strategi att låta vissa ärenden avgöras av högre instans).

Medarbetarinflytande för kvalitetssäkring av beslut

I offentlig sektor finns en tradition av medarbetarinflytande, som tar sin utgångspunkt i exempelvis Medbestämmandelagen (MBL) och Arbetsmiljölagen (AML), men också arbetsmiljöförordningen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter. Inom ramen för en verksamhetsplaneringsprocess, brukar också medarbetare förväntas utöva inflytande i viktiga verksamhetsbeslut. Alldeles oavsett denna lagstiftning finns emellertid motivationsmässiga incitament att involvera medarbetare i beslutsfattande. I offentlig sektor tenderar medarbetare att motiveras mer av humanistiska värden och icke-ekonomiska incitament än i privat sektor, menar Nutt och Backoff (1993) (påståendet kan emellertid ifrågasättas - se Wright 2001, som även rymmer en översikt över litteraturen kring motivation i offentlig sektor). De förklarar att ett viktigt alternativ för att skapa motivation i offentlig sektor, givet problemen med finansiella belöningar, är att låta dessa medarbetare medverka i strategiskt förändringsarbete, dvs att tillåta medarbetarinflytande;

"Enthusiasm can be created when professional staff members are provided with ways to participate in the strategic management process. Participation caters to the desire of public sector employees for important tasks and roles as well as an influence over what the organization does.

Private sector strategic management procedures make no allowance for such involvement.” (Nutt och Backoff 1993, sida 226f)

Förväntningar om medarbetarinflytande motiveras även av krav på kvalitetssäkring av beslut. I statsförvaltningen finns många starka och högkvalificerade professionella grupper (Hasselberg och Kärnekull, 2001), som ibland kan den operativa verksamheten bättre än sina chefer och som det också därför finns anledning att involvera i fusionsprocessen.

Principer om medarbetarinflytande bygger vidare på den offentliga tjänstemannens rättighet eller skyldighet att fungera som demokratins väktare (Lundquist, 1998) och ”vissla” (på engelska kallat whistle-blowing, se Miceli, Near och Morehead Dworkin 2008) om chefer och ledning agerar på ett sätt som strider mot god etik, effektivitet, lagar, osv. Därför blir deras synpunkter vid fusioner inte lika lätta att avfärda som ”motstånd” som synpunkter i privat sektor, där ledningen har ett mycket starkare mandat och denna kontrollerande roll hos medarbetarna inte är lika uttalad. Kontrollen i privat sektor är ofta hänförd främst till styrelsen och till bolagets revisorer. Denna utökade legitimitet för invändningar från medarbetare i offentlig sektor uppmärksammas inte alltid. Det ska nämnas att vislandet är en princip som även gäller i privat sektor och i synnerhet offentligt finansierad privat verksamhet - något som har kommit att uppmärksammas i synnerhet i samband med att exempelvis äldreomsorgen har öppnats upp för privata aktörer.

Rollen som demokratins väktare, tillsammans med det faktum att medarbetarna i hög grad motiveras av en lojalitet till myndighetens uppdrag, snarare än till ledningen, gör att sannolikheten för att medarbetare öppet ska uttrycka kritik när de upplever att processen inte går rätt till, kan antas vara högre i offentlig sektor än i privat sektor. Vid fusioner i offentlig sektor måste ledning och chefer vara beredda att bemöta dessa invändningar på ett korrekt sätt och de måste också vara beredda att ändra sina beslut för att gå dessa invändningar till mötes, när dessa är legitima. Yttrandefriheten och rätten att vissla måste värnas i offentlig sektor, men offentliga arbetsgivare hävdar ibland att den också måste balanseras mot en lojalitet gentemot denne. Detta synsätt kan kontrasteras mot ett synsätt där medarbetarens kritik betraktas snarare som ett uttryck för en lojalitet gentemot verksamheten, än som ett uttryck för motsatsen (se Hirschman 1970). Det ska också noteras att medarbetarens kritik kan betraktas som en viktig form av feedback till ledningen (Ford, Ford och D’Amelio 2008), även om det inte alltid är uppskattat när denna kritik framförs i ett offentligt forum.

Av myndighetsförordningen (2007:515, 4 §) framgår att myndighetens ledning har ansvar för att underlag för prioriteringar och beslut är kvalitetssäkrade och

för att styrelsen får korrekt och relevant information som underlag för beslut. Detsamma gäller informationen till regeringen. I byråkratin finns, mot denna bakgrund, en tradition av gedigna utredningar med riskanalys kopplad till viktiga verksamhetsbeslut och Myndighetsförordningen (20§) slår fast att beslut i ärenden ska föregås av föredragning. Detta system syftar till att kvalitetssäkra de beslut som fattas och att minimera verksamhetsrisk. Till stöd för ledningen finns en stab som bistår i detta arbete. Dessa beslut ska också beredas i ledningsgruppen.

Ibland talar man om denna tradition i termer av en ämbetsmannakultur eller en utredningskultur, som en del av byråkratin (se kapitel 8). Stor tonvikt ligger vid att det ska finnas en objektiv och initierad analys som ligger till grund för viktiga verksamhetsbeslut. I regel ingår en riskanalys. Utredningarna blir en del av en förankringsprocess, där kanske flera berörda intressenter får möjlighet att yttra sig.

När en myndighetsreformen bakom Försäkringskassan planerades (SOU 2004:127) var intentionen att i hög grad involvera medarbetare i planeringen av förändringsarbetet. Genom de sju delprojekt som etablerades under fusionsförberedelserna fick också vissa medarbetare möjlighet att påverka – men långtifrån alla. En medarbetare verksam med kommunikation förklarade hur informationen internt blev allt mer styrd från ledningen i samband med att förändringsarbetet intensifierades något år efter fusionen. Då bildades också Förändringsprogrammet som stöd till generaldirektören, i syfte att öka tempot och omfattningen av förändringsarbetet (Försäkringskassan 2009-06-26). Generaldirektör Curt Malmborg medgav senare (intervju 2009-04-16) att programmet hade kommit att betraktas av många som "en stat i staten". Intranätet FIA kom att av medarbetare kallas för "Sovjet-FIA" och personaltidningen kallades Pravda. Medarbetare menade att de inte kände igen sig i vad som skrevs i internkommunikationen. Exempelvis berättade man i internkommunikationen om medarbetare som tyckte om att pendla 18 mil till sin nya arbetsplats.

Samtidigt förklarade handläggare ute i landet att de inte upplevde att det fanns några som helst möjligheter att kommunicera med huvudkontoret eller högsta ledningen:

"Det finns inga kanaler alls till huvudkontoret. Det finns ingen kanal som når upp. Vi måste gå via våra chefer. Det visade sig att Stockholm inte hade fått veta att vi ville ha processerna på datorn, trots att vi sagt det till mellancheferna." (Handläggare, 15 okt. 2008)

Utrymmet för visslande och inflytande var således också ytterst begränsat. Samtidigt ändrades även rutinerna för kvalitetssäkring av beslut och man frångick den tidigare traditionen med föredragningar för ledningen och gedigna beslutsunderlag, enligt medarbetare på huvudkontoret. I stället fattades beslut av de högsta cheferna, utan någon djupare riskanalys eller annan form av kvalitetssäkring. Det gällde i synnerhet den närmaste kretsen kring generaldirektören, Curt Malmborg. Försäkringskassan förklarade själv, i en senare analys (Försäkringskassan 2009-06-26), att det var "uppenbart att det brustit i rapportering, dialog, ledning och styrning inom Försäkringskassan" och att det även gällde processen för kvalitetssäkring av beslut. Många beslut fattades på ytterst bristfälliga underlag och det utvecklades också en kultur på ledningsnivå där ingen vågade ifrågasätta prognoser och beslut.

"Att avgörande inflytande samlades på mycket få befattningshavare i högsta ledningen bidrog väsentligt till den försämrade kontrollmiljön. Bristen på insyn i förändringsarbetet och vilka beslut som fattades gjorde det svårt att konkret bedöma konsekvenserna av utvecklingen år för år och hålla kontroll över effekthemtagningen. En naturlig konsekvens blev att linjeorganisationen successivt passiviserades. Därmed förstärktes programorganisationens självständighet ytterligare." (Försäkringskassan, 2009-06-26)

Sammanfattningsvis kan konstateras att förändringsarbetet genomfördes i samklang med de krav på medarbetarinflytande, utrymme för visslande och kvalitetssäkring av beslut, som finns i förvaltningen, fram till ungefär 2006, då förändringsarbetet intensifierades (Försäkringskassan, 2009-06-26). Därefter centraliserades allt mer beslutsfattande till enstaka chefer och till Förändringsprogrammet och samtidigt minskade arbetet med kvalitetssäkring av beslut och medarbetarna upplevde allt mindre möjlighet att påverka.

Lika inflytande för likvärdiga verksamheter

Fusioner i offentlig sektor brukar fungera som fusioner av likvärdiga verksamheter, på engelska betecknat *mergers of equals*. Med det avses att de fusionerande verksamheterna anses i regel vara lika betydelsefulla. I synnerhet i statsförvaltningen tillmäts i regel varje myndighet ett unikt principiellt värde, eftersom varje myndighet också fyller sin funktion i demokratin och i förvaltningsstrukturen. Deras relativa storlek i termer av budget eller antal anställda är sällan lika relevant, eftersom denna storleksskillnad inte behöver vara resultatet av medvetna överväganden med avseende på deras relativa betydelse. På så vis skiljer man sig från fusioner i privat sektor, där det inflytande som respektive part kan förvänta sig i fusionsprocessen snarare bestäms av deras relativa styrka i finansiella termer (ägandet). Den starkare parten kan förstås besluta sig för att bortse från obalansen i ägarandel och i stället sträva

efter lika inflytande för fusionerande verksamheter, för att underlätta integrationsprocessen, men det blir då styrelsens eller ledningens beslut.

När myndigheterna vid fusioner i statsförvaltningen betraktas som likvärdiga, förväntar de sig, av rättviseskäl, lika stort inflytande i fusionsarbetet. Därför är integrationsstrategin kulturell blandning vanlig, som jag har berättat. Det var också den strategi som anammades vid förberedelserna vid Försäkringskassans fusionsförberedelser. Man strävade efter att bevara det bästa från de fusionerande verksamheterna, samtidigt som man försöker att åstadkomma lika stort inflytande för dessa. Medarbetarna involverades i den mån det gick, givet verksamhetens storlek. Man etablerade också en tillfällig projektorganisation – något som ofta är fallet vid kulturell blandning och som närmast har blivit norm vid enmyndighetsreformer i staten. Totalt åtta delprojekt ingick: Vision, Ledning och styrning, IT, Personal och kompetens, Ekonomi, Administration, Information och Förtroendemannarollen. Projekten fick i uppdrag att ta fram underlag för senare beslut av den nya generaldirektören.

Efter fusionen koncentrerades allt mer makt till ledningsgruppen – en utveckling som betraktades med skepsis bland medarbetarna, som betraktade ledningsgruppen i hög grad som synonymt med huvudkontoret och därmed också f d Riksförsäkringsverket. Inom ramen för vårt forskningsprojekt har det framkommit att medarbetare från såväl länskassorna som Riksförsäkringsverket upplevde att de blev åsidosatta under det förändringsarbete som följde. Medan länskontoren upplevde att det var svårt att få kontakt med huvudkontoret, till vilket många medarbetare från Riksförsäkringsverket verkligen flyttades, upplevde många medarbetare från Riksförsäkringsverket att deras tjänstemannakultur blev åsidosatt till förmån för en produktionskultur, som hade sina rötter ute på lokalkontoren. Mellan lokalkontoren och länen fanns i regel en stor känsla av samhörighet, något som kunde ha en delförklaring i Försäkringskassaförbundets arbete och naturligtvis även i länskassornas gemensamma historia. På dessa kontor (de f d länskassorna) växte motståndet mot huvudkontoret i takt med att medarbetare upplevde att deras arbetsbörda ökade, samtidigt som de fick mindre möjlighet att påverka viktiga verksamhetsbeslut. I samband med omorganisationen år 2007-2008 stängdes många kontor och nya kontor öppnades. Medarbetare flyttades runt mellan de nya verksamhetsgrenarna. Gränsen mellan de tidigare länskassorna blev därmed allt mer otydlig och irrelevant. Hur fördelningen av inflytande mellan fusionerande verksamheter verkligen blev, är svårt att göra. En del tyder på att det snarare var mellan ledningsgruppen och verksamheten i övrigt (såväl lokalkontor som huvudkontor) som konflikterna ökade.

Diskussion och slutsatser

Jag har beskrivit vad som utmärker fusioner i statsförvaltningen. Jag har identifierat och diskuterat fyra sektorsspecifika förutsättningar som påverkar ledningens handlingsutrymme vid utformning av fusionsprocessen vid enmyndighetsreformer i staten. Jag har också diskuterat i vilken mån man tog hänsyn till dessa förutsättningar vid Försäkringskassans enmyndighetsreform och vilka konsekvenser det fick.

De fyra förutsättningarna visar på vikten av riskminimering vid enmyndighetsreformer i staten och sammantaget indikerar de även att dessa fusioner måste utformas med mindre och gradvisa förändringar över längre tid. På så vis kan Försäkringskassans förändringsarbete fungera delvis som en illustration av Boin och 't Harts (2003) poäng. De menar, som jag har förklarat, att man, genom att frammana ett starkt krismedvetande som grund för reformer, har en tendens att anamma en alltför radikal ansats vid förändringsförsök i offentlig sektor, varför utsikterna för att lyckas med dessa reformer också blir små. De fyra förutsättningarna visar också på betydelsen av förankring av beslut vid dessa fusioner, såväl vertikalt (mellan ledning och medarbetare) som horisontellt (mellan fusionerande verksamheter).

Tillsammans kan de fyra förutsättningarna förstås som en sektorsspecifik "logik". Intressant att notera med fusionsprocessen på Försäkringskassan var bland annat hur processen ändrade karaktär – eller logik – när den gick från förberedelsefas till implementeringsfas. De två övergripande målen i den utredning som föregick Försäkringskassans enmyndighetsreform (SOU 2004:127) var (1) att verksamheten ska fungera minst lika bra som tidigare den 1 januari 2005, och (2) att man skulle skapa förutsättningar för att verksamheten *på lång sikt* skulle kunna bedrivas effektivare. Genomförandeorganisationen skulle präglas av följande (ibid, s. 136):

- *Genomföra omställningen med stor integritet*
- *Efterfråga och verka för kreativitet*
- *Organisera största möjliga delaktighet*
- *Rådgöra med lyhördhet*
- *Genom olika kanaler verka för bred öppenhet*

Vidare fastslog utredningen två viktiga förutsättningar för förändringsarbetet; dels skulle organisationen själv fungera som "bärare av utvecklingen", dels gällde "lagt kort ligger" på lokal nivå. Det sistnämnda innebar att den befintliga länsindelade organisationen skulle ligga kvar och att man inte skulle genomföra onödigt omfattande förändringar på lokal nivå. Anledningen till detta var att utredningen ville "minimera störningarna i servicen till medborgarna" (ibid, s. 137). I utredningen talade man också om vikten av att ta tillvara befintlig

kunskap i verksamheten och att göra medarbetare delaktiga i förändringsarbetet. Precis som vid många andra fusioner i offentlig förvaltning, exempelvis den bakom som låg till grund för Riksrevisionen (Bringselius, 2008), tillsattes en rad projekt, vars förslag skulle fungera som underlag för senare beslut.

Mycket snart efter enmyndighetsreformen påbörjades emellertid planeringen av en större omorganisation, implementerad i hög hastighet, med en centraliserad ansats och lite förankring. Även på denna punkt liknar Försäkringskassans enmyndighetsreform den på Riksrevisionen, som blev betydligt mer radikal än vad som först planerades. Den utdragna förberedelsefasen vid enmyndighetsreformer ger utrymme för omfattande förankring och planering av förändringsarbetet och på så vis borde förutsättningarna att minimera motstånd vid dessa reformer vara särdeles goda. I stället tycks det som att dessa förutsättningar lätt går om intet när en ny ledning tillsätts och genomför förändringarna utifrån en helt annan logik. "Nu har vi tagit kommandot", förklarade en riksrevisor, som förklaring till den förändrade, mer centraliserade och auktoritära riktning som fusionsprocessen tog på Riksrevisionen, i samband med att de tre riksrevisorerna tillträdde (Bringselius 2008).

De omfattande organisationsförändringar som genomfördes på såväl Riksrevisionen som Försäkringskassan efter fusionerna var inte uppenbart nödvändiga. I fallet med Riksrevisionen ifrågasattes många av förändringarna av Sveriges riksdag, i en utvärdering några år senare (Sveriges riksdag, 2008/09:URF1 och URF3). I fallet med Försäkringskassan var utgångspunkten när enmyndighetsreformen planerades (SOU 2004:127) att man skulle hålla fast vid grunderna i den tidigare organisationsstrukturen och att det inte fanns behov för några radikala förändringar. Samma uppfattning hade, som jag har visat, produktionsdirektör Maivor Isaksson (intervju 2009-10-08). I båda dessa fall valde ledningen att öka risktagandet i verksamheten betydligt, i stället för att verka för att hålla nere risktagandet genom förändringsarbetet. Utformningen av fusionsprocesserna indikerar att dessa betraktades som ett undantagstillstånd, precis som vid många fusioner i privat sektor. Båda fusionerna resulterade i omfattande verksamhetsproblem och offentlig kritik.

Försäkringskassan föreföll således dra fördel av den utdragna och öppna processen för fusionsförberedelser, genom att använda tiden för ett omfattande arbete med att vinna gehör för enmyndighetsreformen, minska oro och osäkerhet samt ta tillvara värdefulla synpunkter från verksamheten. Däremot var man sämre på att ta vara på det stöd som denna process resulterade i, när man fortsatte förändringsarbetet efter reformen. Då gick man snarare över till motsatt ansats, med radikala förändringar och en centraliserat beslutsfattande. Risker när man gör på detta vis, är att det förtroende som har byggts upp går

förlorat och att fusionsprocessen blir mycket kostsam, i termer av personalhälsa, personalomsättning, effektivitet, kvalitet och även i termer av förtroende från externa intressenter. Förutsättningarna för att lyckas med reformen minskar därmed också.

Avslutande reflektioner

Vad beror det på att fusionsprocessen ibland ändrar karaktär efter fusionens genomförande? Är det en medveten strategi när man vid fusioner i staten planerar fusionsprocessen på ett sätt som står i samklang med sektorns logik, men efter fusionen helt ändrar taktik? Att fusionsprocessen på Försäkringskassan ändrade karaktär efter förberedelserna kan exempelvis bero på personliga ideal och prioriteringar hos de högre chefer som fick mycket inflytande efter fusionen. Det kan bero på påtryckningar från regeringen och andra aktörer, om att man ska åstadkomma förändringar och visa på handlingskraft, kanske på grundval av en känsla av akut kris. Det kan bero på inflytande från det konsultbolag som ledde mycket av förändringsarbetet. En annan förklaring till risktagandet kan vara att förändringen i hög grad genomfördes med privat sektor som idealbild - en sektor där demokrativärden och rättssäkerhet inte är lika framträdande. Privat sektor har sedan ett par decennier tillbaka haft stort inflytande på idéer om hur förvaltningen bör organiseras. (Se även diskussion kring trender som förklaring i kapitel 3.)

Man kan också reflektera över det ansvar som granskningsorgan såväl som regering hade för att uppmärksamma den vändning som förändringsarbetet på Försäkringskassan tog. Myndigheten var föremål för mycket omfattande granskning från olika håll. Finns det en kultur av försiktighet, eller rentav medlöperi, när det gäller att ifrågasätta rådande föreställningar och konkreta beslutsunderlag – en kultur som sträcker sig bortom myndigheten och även omfattar dess externa granskare? I så fall är även detta mycket intressant, då det innebär att demokratin försvagas, liksom förutsättningarna för en god styrning från regeringens sida. Hur hanterade regeringen vid Försäkringskassans förändringsarbete? Åsikterna går isär. Oavsett vad som är riktigt har regeringen ett ansvar för att, i egenskap av huvudman och genom socialdepartementet, uppmärksamma när verksamheten i dess myndigheter tar en olämplig riktning - trots systemet med självständiga myndigheter.

Detta kapitel har visat att fusionsforskningen och förvaltningsforskningen kan lära av varandra. Som jag konstaterade inledningsvis utgår man i fusionsforskningen i allmänhet från att slutsatser från studier av fusioner (och förvärv) i privat sektor är giltiga i alla samhällssektorer. Denna studie indikerar att så inte nödvändigtvis är fallet, utan att fusioner under staten präglas av särskilda förutsättningar som påverkar ledningens handlingsutrymme när de utformar fusions- och förändringsprocessen.

Referenser

- Arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Axberger, H.-G. (2010). Rättssäkerhet: teori och praktik. I: Inspektionen för socialförsäkringen, Rättssäker förvaltning? Rapport nr. 2010:4.
- Boin, A., & 't Hart, P. (2003). Public leadership in times of crisis: Mission impossible? *Public Administration Review*, 63(5): 544-553.
- Bringselius, L. (2008). Personnel resistance in public professional service mergers: The merging of two national audit organizations. Lund: Lund Institute of Economic Research.
- Bringselius, L. (2010). Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor. *Nordiske Organisasjonsstudier*, No. 4.
- Bringselius, L. (2012). Mergers of authorities under central Government: Role ambiguities and blame-avoidance. I: Andersson, H., F. Nilsson & V. Havila (red.), *Mergers and Acquisitions: The Critical Role of Stakeholders*. London: Routledge.
- Buono, A. F., och Bowditch, J. L. (1989). *The human side of mergers and acquisitions: Managing collisions between people, cultures, and organizations*. Washington, DC: Beardbooks.
- Cartwright, Sue (1998). *International mergers and acquisitions: the issues and challenges*. I: Gersten, M.C, Sørderber, A-M. and Topr, J.E. (red.), *Cultural dimensions of international mergers and acquisitions*. New York, N.Y.: Walter de Gruyter.
- Cho, Y. J., & Ringquist, E. J. (2011). Managerial Trustworthiness and Organizational Outcomes. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (1): 53-86.
- Choi, S. (2011). *Competing logics in hospital mergers: the case of the Karolinska University Hospital*. Stockholm: Karolinska institutet.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (red.) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Cortell, A. P., & Peterson, S. (1999). Altered states: explaining domestic institutional change. *British Journal of Political Science*, 29 (1): 177-203.
- Cropanzano, R., Byrne, Z. S., Bobocel, D. R., & Rupp, D. E. (2001). Moral virtues, fairness heuristics, social entities, and other denizens of organizational justice. *Journal of Vocational Behavior*, 58, 164 – 209.
- Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. USA: Oxford University Press.

- Ellis, K. M., Reus, T. H., & Lamont, B. T. (2009). The effects of procedural and informational justice in the integration of related acquisitions. *Strategic Management Journal*, 30, 137-161.
- Empson, L. (2001). Fear of exploitation and fear of contamination: Impediments to knowledge-transfer in mergers between professional service firms. *Human Relations*, 54(7): 839-862.
- Ford, J. D., Ford, L. W. och D'Amelio, A. (2008). Resistance to change: the rest of the story. *Academy of Management Review*, 33: 362-377.
- Försäkringskassan (2009-06-26). Svar på regeringsuppdrag. Dnr. 42291-2009.
- Försäkringskassan. Föredragning för och diskussion med ledningsgruppen i Stockholm den 9 december 2010.
- Frank, R. H. (1985). The Demand for Unobservable and Other Nonpositional Goods. *The American Economic Review*, 75 (1): 101-116.
- Hambrick, D. C., & Cannella Jr, A. A. (1993). Relative standing: A framework for understanding departures of acquired executives. *Academy of Management Journal*, 36 (4): 773-762.
- Hasselberg, Y. & E. Kärnekull (2001). I rikets tjänst: en ESO-rapport om statliga kårer. Ds 2011:45. Regeringskansliet, Finansdepartementet. Stockholm: Graphium/Norstedts.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press
- Hood, C. (2002). The Risk Game and the Blame Game. *Government and Opposition*, 37: 15–37.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9 (2): 191-210.
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2): 191-210.
- Hubbard, N. (1999). *Acquisitions strategy and implementation*. Wiltshire UK: Macmillan Business.
- Intervju med Cristina Husmark Pehrsson, f.d. socialförsäkringsminister. Landskrona, den 31 januari 2011.
- Intervju med Curt Malmborg, f.d. generaldirektör på Försäkringskassan. Stockholm, den 16 april 2009.
- Intervju med handläggare på Försäkringskassan. Eslöv, den 15 oktober 2008.
- Intervju med Maivor Isaksson, f.d. produktionsdirektör på Försäkringskassan. Per telefon, den 8 oktober 2009.
- Kelman, S. (2005) Public management needs help! *Academy of Management Journal*, 48(6): 967-969.
- Kelman, Steve (2005). Public management needs help! *Academy of Management Journal*, 48 (6): 967-969.

- Klendauer, R., & Deller, J. (2009). Organizational justice and managerial commitment in corporate mergers. *Journal of Managerial Psychology*, 24(1): 29-45.
- Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet [Medbestämmandelagen].
- Lag (1982:80) om anställningsskydd [Anställningsskyddslagen].
- Lapsley, I. & Lonsdale, J. (2010), 'The Audit Society: Helping to Develop or Undermine Trust in Government?' In: Adler, M. (ed.) *Administrative Justice in Context*. Oxford (UK): Hart Publishing.
- Lapsley, I. (2008), *The NPM Agenda: Back To The Future*. *Financial Accountability & Management*, 24 (1): 77–96.
- Larsson, R. (1990). *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions: Interpretive and Systems Approaches Towards Synergy*. Lund: Lund University Press.
- Larsson, R., & Finkelstein, S. (1999). Integrating Strategic, Organizational and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions – a case Survey of Synergy Realization. *Organization Science*, 10 (1).
- Lipponen, J., Olkkonen, M-E., & Moilanen, M. (2004). Perceived procedural justice and employee responses to an organizational merger. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 13 (3): 391-413.
- Lohrum, C. (1996). *Post-Acquisition Integration: Towards an Understanding of Employee Reactions*. Rapport nr. 65. Helsingfors: Swedish School of Economics and Business Administration.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Meyer, C. B. (2001). Allocation patterns in mergers and acquisitions: An organizational justice perspective. *British Journal of Management*, 12: 47– 66.
- Miceli, M.P., Near, J.P., & Morehead Dworkin, T. (2008). *Whistle-blowing in organizations*. New York: Routledge.
- Mirvis, P. H. och Marks, M. L. (1992). *Managing the Merger: Making It Work*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Nutt, P. C. och Backoff, R. W. (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(2): 209-231.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. och Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rainey, H. G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. Tredje upplagan. San Francisco: Jossey-Bass.

- Rainey, H. G. och Bozeman, B. (2000). Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori. *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (2): 447–69.
- Regeringsformen (1974:152).
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. och Marsh, D. (1992). Policy networks in British politics: A critique of existing approaches. I: D. Marsh & R. A. W. Rhodes (red.), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Risberg, A. (2012). High failure rates in mergers and acquisitions. How scholars cite earlier work to justify their research. I: Andersson, H., F. Nilsson & V. Havila (red.), *Mergers and Acquisitions: The Critical Role of Stakeholders*. London: Routledge.
- Schein, E. H. (2009). *The corporate culture survival guide*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shrivastava, P. (1986) Post-merger integration. *Journal of Business Strategy*, Vol. 7, No. 1, pp. 65-76.
- SOU 2004:127. Försäkringskassan. Slutbetänkande från GEORG [Försäkringskassans Genomförandeorganisation].
- SOU 2008:118. Styra och ställa: förslag till en effektivare statsförvaltning. Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- Statskontoret (2010a). *Om offentlig sektor: centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning*.
- Statskontoret (2010b). *Om offentlig sektor: när flera blir en - om nyttan med enmyndighetsreformer*.
- Strömberg, H. (2002) *Allmän förvaltningsrätt*. 21:a upplagan. Lund: Liber Ekonomi.
- Sveriges riksdag, 2008/09:URF1. Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar.
- Sveriges riksdag, 2008/09:URF3. Uppföljning av Riksrevisionsreformen II: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten.
- Sveriges riksdag. Prop 2009/10:175. Förvaltningspolitiska propositionen.
- Talacchi, S. (1960). Organization Size, Individual Attitudes and Behavior: An Empirical Study, *Administrative Science Quarterly*, 5: 398-420.
- Teerikangas, S. and P. Very (2006). The Culture Performance Relationship in Mergers and Acquisitions: From Yes/No to How. *British Journal of Management*, 17: 31-49.

- Van Thiel, S. och Yesilkagit, K. (2011). Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6): 783-802.
- Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6: 371-398.
- Wright, B. E. (2001). Public-sector work motivation: a review of the current literature and a revised conceptual model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (4): 559-586.