

Företagsekonomiska institutionen

Akademien för ekonomistyrning i staten
Rapport 2014:2

Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter

– en studie av styrningens komplexitet

Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Kristina Tamm Hallström



AKADEMIN FÖR EKONOMISTYRNING I STATEN 2014:2

Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter

– en studie av styrningens komplexitet

Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson och Kristina Tamm Hallström



Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter –

en studie av styrningens komplexitet

Mikael Holmgren Caicedo

Maria Mårtensson

Kristina Tamm Hallström

© Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson, Kristina
Tamm Hallström, Stockholms universitet 2014
ISBN 978-91-981634-1-4

Tryckeri: Universitetservice US-AB, Stockholm 2014
Distributör: Akademin för ekonomistyrning i staten,
Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Förord

Akademien för ekonomistyrning i staten (AES) är en mötesplats för forskning, studier och dialog om styrning i statliga miljöer. AES består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

AES övergripande syfte handlar om att undersöka hur styrning utformas i statliga myndigheter så att både effektivitet och medborgarintresse tillgodoses. Inom AES utvecklas teorier, modeller och begrepp så att de kan användas i statliga miljöer där politiskt ställda mål ska uppnås och de tre grundläggande värdena demokrati, rättsäkerhet och effektivitet får genomslag i hela förvaltningen.

I denna rapport har fil.dr Mikael Holmgren Caicedo och docent Maria Mårtensson, båda verksamma inom AES, samarbetat med docent Kristina Tamm Hallström, från Handelshögskolan/Score, inom ramen för ett treårigt forskningsprojekt som löper mellan 2012 och 2015. Projektet är finansierat av Inspektionen för Socialförsäkringen och Riksbankens jubileumsfond. Vi riktar ett varmt tack till våra finansiärer. Vi vill även passa på att tacka Försäkringskassan, alla de vi intervjuat, våra kontaktpersoner och flera andra som olika sätt generöst bidragit till studien.

Stockholm i september 2014

God läsning önskar Akademien för ekonomistyrning i staten

Maria Mårtensson, docent

Eva Wittbom, ekon.dr

Sammanfattning

Försäkringskassan är en myndighet som under senare år genomgått flera stora omorganisationer och försök att förändra och förbättra sin styrning. Verksamhetens storlek och den mångfald av krav som ställs på denna myndighet gör styrningen komplex. Syftet med föreliggande rapport är att bidra med kunskap om styrningens komplexitet i svensk offentlig sektor utifrån exemplet Försäkringskassan. Vi ställer oss tre frågor: *Vilka styrmodeller arbetar Försäkringskassan med? Vilka grundläggande antaganden baseras olika styrmodeller på? Hur förhåller sig dessa modeller till varandra på ett konceptuellt plan?* Genom beskrivningen av Försäkringskassans styrning kan vi i analysen identifiera tre styrmodeller som används parallellt, vilka bygger på delvis olika grundläggande antaganden. I diskussionen problematiserar vi modellernas lik- och olikheter och konsekvenserna för styrningens förutsättningar.

English summary

The Swedish Social Insurance Agency is an authority which in recent years has undergone a number of large-scale reorganizations and attempts to change and improve its management. The size of the authority's activities and the variety of the demands that are made on this authority, make the management complex. The purpose of this report is to contribute with knowledge of the complexity of management accounting and control within Swedish public sector, based on the example of the Swedish Social Insurance Agency. We ask ourselves three questions: Which management models does the Swedish Social Insurance Agency work with? On which fundamental assumptions are different management accounting and control models based? How do these models relate to each other on a conceptual level? Through the description of the Swedish Social Insurance Agency, we can in our analysis identify three management accounting and control models that are used in parallel, that are based on partly different fundamental assumptions. In the discussion, we problematize the similarities and differences of the models and the consequences for management accounting and control prerequisites.

Innehåll

1 Inledning och bakgrund	1
1.1 Metod.....	3
2 Studiens teoretiska utgångspunkter	5
2.1 Införande av styrmodeller i en ideologisk kontext.....	5
2.2 Pluralitet i organisationers användning av styrmodeller	7
3 Empiri	9
3.1 Om Försäkringskassan	9
3.2 Stora omorganiseringar under de senaste åren	10
3.3 Försäkringskassans styrning	12
3.4 Balanserade styrkort	13
3.5 Styrpyramid	14
3.6 Ensa-processer	16
3.7 Värderings- och/eller värdestyrning	19
3.8 Lean	19
3.8.1 Leanaktiviteter före 2012	21
3.8.2 Organiserade positioner för implementeringen av lean i Försäkringskassan.....	23
3.9 Två utvecklingsprojekt med syfte att bli mer kundorienterade.....	26
3.9.1 ”Grundbulten”	26
3.9.2 ”En enklare sjukförsäkringsprocess”	28
4 Reflektioner kring det empiriska materialet	30
4.1 Svårigheter att frigöra sig från den centraliserade, detaljerade och auktoritära styrningen	30
4.2 Snabbhet i att ta till sig nya modeller och inspiration från privat sektor.....	32
4.3 Likheter och olikheter mellan styrmodeller	33
4.3.1 Om styrkort och Ensa-processer	33
4.3.2 Om styrpyramid och lean	35
4.3.3 Om styrkort och lean.....	36
4.3.4 Kundens roll i de olika styrmodellerna	37
5 Diskussion och slutsatser.....	38
5.1 Identifiering av parallella styrmodeller och hur de interagerar konceptuellt	38
5.2 Avslutning	40
6 Referenser.....	42

1 Inledning och bakgrund

Det stora frågetecknet i vår organisation är att vi [...] vill skapa mervärde för kund, men någonstans i vår linje ner till den enskilda handläggaren blir det inte kundvärde utan det blir prestation. [...] Alltså, vi gör saker som kallas för Sassam¹ [...]. Vi begär inget specificerat antal, vi är inte intresserade av det, men någonstans sitter ändå den enskilda handläggaren och säger, jag måste göra tjugo stycken Sassam, därför gör jag en till fast jag vet att det inte har någon betydelse. [...] Varifrån kommer de där krafterna? Hur kan det vara så svårt när vi själva vill styra på effekter? Hur kan det bli prestationer längst ut i linjen? Vad är det för krafter som drar oss åt det hållet? Det är en utav de stora frågorna som vi brottas med.

Som en intervjuperson beskriver i citatet ovan blir inte alltid styrningen i en organisation som ledningen tänkte sig när styrplaner utformades och beslutades. Tidigare strukturer, modeller, regelverk och vanor kan leva kvar trots att ledningen fattar beslut om att dessa ska avskaffas eller förändras medan nya kan ha svårt att få det fäste och genomslag som ledningen hoppats på. Att det föreligger på detta sätt är varken ovanligt eller konstigt. En del av förklaringen till att det blir så handlar om att beslut om verksamhetsstyrning², exempelvis införande av en ny styrmodell, inte med automatik betyder implementering av densamma (Brunsson 1989; Brunsson och Olsen 1993). En omständighet som gör implementering komplex och svår att förutse är att implementering av beslut om förändrad verksamhetsstyrning förutsätter att styrmodellen inordnas i och anpassas till organisationens befintliga styrning. För detta krävs nya beslut om mer specifika frågor kring ansvars- och arbetsfördelning och innehåll på olika hierarkiska nivåer. Sättet att organisera styrning påverkar verksamheten och det är inte säkert att alla intressenter uppfattar, uppskattar och besvarar olika organiseringsförsök på samma sätt (Ahrne 2007).

Då vårt studieobjekt, Försäkringskassan, historiskt präglats av att vara en starkt auktoritär, centraliserad, toppstyrd, hierarkisk och regelstyrd verksamhet (Andersson m.fl. 2012; ISF 2011; Melander 2012), kan vi vid förändringar av styrning förvänta oss reaktioner (Brunsson och Olsen 1993). Att studera Försäkringskassan – en organisation som just nu genomgår en omfattande förändringsprocess utifrån ett styrningsperspektiv – är en förmån. Det är intressant att kunna följa hur ”gamla” styrmodeller³ förändras och ibland avskaffas och hur ”nya” växer fram, hur de motiveras och argumenteras för, hur de implementeras och tas emot av organisationen och dess medarbetare. Styrningen och dess komplexitet blir i en förändringsprocess extra tydliga, inte minst när olika styrmodeller som bygger på olika grundidéer och antaganden existerar samtidigt. Spänningar och krockar mellan olika styrmodeller kan även de antas bli tydligare under en förändringsprocess eftersom det med stor sannolikhet kommer att finnas individer och grupper som av olika skäl förespråkar gamla modeller och andra som vill vara med och driva på införandet av nya.

Syftet med denna rapport är att bidra med kunskap om styrningens komplexitet i svensk offentlig sektor. För att uppfylla detta syfte undersöks Försäkringskassans pågående arbete med att förändra och utveckla sin styrning och de oönskade konsekvenser som bland annat tidigare NPM-inspirerade reformer resulterat i. Vi ställer oss följande frågor:

- Vilka styrmodeller arbetar Försäkringskassan med?
- Vilka grundläggande antaganden baseras olika styrmodeller på?

¹ Ett möte efter en standardiserad mall.

² I rapporten används av läsbarhetsskäl begreppen verksamhetsstyrning och styrning synonymt.

³ Begreppet styrmodeller är långt ifrån entydigt och ofta används till exempel koncept, idéer, verktyg, instrument, tekniker och recept för att beskriva samma fenomen. I vår framställning har vi valt att använda begreppet styrmodeller.

-
- Hur förhåller sig dessa modeller till varandra på ett konceptuellt plan?

I analysen problematiserar vi modellernas lik- och olikheter och konsekvenserna för styrningens förutsättningar.

Försäkringskassan är en stor organisation som administrerar det svenska socialförsäkringssystemet. Vi påverkas alla av Försäkringskassan, antingen direkt genom att vara föremål för något eller några av de 20 miljoner beslut som fattas årligen om förmåner som till exempel barnbidrag, sjukersättning eller bostadsbidrag (Försäkringskassans årskrönika 2012), via familj, vänner och kollegor som har kontakt med Försäkringskassan eller mer indirekt i rollen som samhällsmedborgare. Försäkringskassan och dess verksamhet har således stort inflytande över våra liv på flera sätt. Eftersom socialförsäkringen är en politiskt styrd verksamhet får både dess innehåll, verksamhet och resultat ofta stor uppmärksamhet. Försäkringskassans verksamhet, precis som alla andra verksamheter, privata såväl som offentliga, påverkas alltså av hur den är organiserad och styrd och hur människor i och omkring den uppfattar verksamheten.

I denna rapport har vi en bred syn på styrning⁴ vilken innefattar ”påverkan, inflytande och makt” (Almqvist m.fl. 2012 s. 11). Styrningsforskning har traditionellt tagit utgångspunkt i att en organisation styr sin verksamhet genom en sammanhållen styrmodell. När en styrmodell inte leder till önskade resultat har forskare inom detta fält framför allt fokuserat på att vidareutveckla och förfina sådana modeller, snarare än att analysera deras grundläggande antaganden. Vidare utgår de styrmodeller som analyserats i styrningsforskning mycket ofta från det privata, tillverkande företaget. Samtidigt finns grundläggande skillnader mellan organisationer med olika huvudmannaskap, avseende syfte och mål (Ahrne och Brunsson 2011), vilket påverkar förutsättningarna för styrningen. Detta har dock inte problematiserats i traditionell styrningsforskning. När populära styrmodeller som till exempel balanserade styrkort och lean införts i offentlig sektor och problem uppstått, har huvudfokus lagts på att vidareutveckla och förfina modellerna, snarare än att ställa sig mer grundläggande frågor om till exempel deras lämplighet.

Det är inte heller vanligt i traditionell styrningsforskning att problematisera hur en specifik modell förhåller sig till andra styrmodeller som kan användas av en och samma organisation. Genom en alltför ensidig fokusering på en specifik styrmodell, blir det svårt att få en fullständig bild av styrningens komplexitet eftersom det inte är ovanligt att flera olika styrmodeller används av organisationer med komplexa målbilder. Styrmodeller kan då på olika sätt skilja sig åt gällande grundläggande antaganden om människan, organisationen, deras relation till omgivningen och till och med vad de syftar till. I bästa fall harmonierar de olika styrmodellerna, men i andra fall konkurrerar eller rent av motverkar de varandra. Detta kan i förlängningen innebära negativa konsekvenser för verksamheten, vilka kan undergräva möjligheterna att förverkliga organisationens mål.

Som vi visar i rapporten handlar styrning i Försäkringskassan om att parallellt hantera ett antal mål för sin verksamhet. Dessa mål är delvis motstridiga och svåra att förena i en enda styrmodell (Lind och Ivarsson Westerberg 2011). I analysen visar vi att Försäkringskassan arbetar med tre huvudsakliga styrmodeller som bygger på olika grundläggande antaganden och mål. För det

⁴ Med det företagsekonomiska begreppet verksamhetsstyrning avses styrningen i en verksamhet, vilket innebär en avgränsning där regeringens styrning av Försäkringskassan inte står i förgrunden. Enligt ett sådant synsätt utgör den politiska styrningen förvisso en viktig men endast en av flera styrinfluenser som påverkar verksamhetsstyrningen. Då styrinfluenser och styripåverkan kommer från många olika håll, såsom ägare, intressenter, moden och trender i samhället och rutiner och vanor i organisationen, blir det enligt detta perspektiv omöjligt för en organisation att hitta ett optimalt styrverktyg eller en optimal styrmetod för sitt verksamhetsstyrningsarbete. Det är snarare rimligt att utgå från att det i alla organisationer förekommer flera olika styrmodeller parallellt.

första, en modell som tar avstamp i ett försäkringsperspektiv, det vill säga som syftar till att bidra till att uppdraget genomförs med hög kvalitet utifrån lagstiftarens perspektiv. Denna modell benämns senare ”den regelinspirerade styrmodellen”. För det andra, en modell som tar avstamp i ett produktionsperspektiv, det vill säga som syftar till att bidra till att uppdraget genomförs med hög verksamhetseffektivitet. Denna modell benämns senare ”den styrkortsinspirerade styrmodellen”. För det tredje, en modell som tar avstamp i ett avnämarperspektiv, det vill säga som syftar till att uppdraget genomförs på ett sätt så att de försäkrade, eller kunderna som de benämns i Försäkringskassan, har förtroende för verksamheten. Denna modell benämner vi ”den leaninspirerade styrmodellen”. Samexistensen mellan dessa tre styrmodeller som bygger på delvis motstridiga grundläggande antaganden, skapar vissa spänningar och vi återkommer i rapporten till att klargöra orsakerna till dem.

1.1 Metod

Den empiriska studien utgår från en kvalitativ induktiv ansats. Relevant information har samlats in huvudsakligen i form av semistrukturerade intervjuer med personer i Försäkringskassans ledning. För att utveckla kunskap om styrningen i Försäkringskassan har intervjuer genomförts med ett tjugotal personer inklusive generaldirektören och stabschefer, bland annat för ekonomi, HR, GD stab, verksamhetsstöd och försäkringsprocesser. Utöver det har intervjuer genomförts med ledningen för Försäkringskassans kundmötesorganisationer, med lokala försäkringscenter och nationella försäkringscenter samt med kundcenter, självbetjäning, lokala kontor och kundfrågor. Urvalet av intervjupersoner har skett dels genom dialog med den referensgrupp som är kopplad till forskningsprojektet i Försäkringskassan, dels via diskussioner med representanter för Inspektionen för socialförsäkringen. Ett centralt kriterium i urvalet av intervjupersoner har varit deras centrala position i myndigheten och/eller deras centrala roll i utvecklingen av verksamhetsstyrningen. Vi har vidare vid varje intervjutillfälle ställt frågor om vem eller vilka denna intervjuperson föreslår att vi ska samtala med för att inte missa någon.

Inför varje intervju har information sökts på internet och forskargruppen har gemensamt tagit fram relevanta frågor. Vid flertalet intervjuer deltog alla i forskargruppen, vid några få tillfällen deltog endast två forskare och vid ett fåtal tillfällen enbart en forskare. Intervjuerna har genomförts i form av öppna samtal där ett antal teman har diskuterats. Vi bad intervjupersonerna beskriva sitt arbete och verksamhetsstyrningen i myndigheten – hur den går till och vad den karaktäriseras av. Vi har haft en bred ansats bland annat genom att i stor utsträckning låta våra intervjupersoner själva definiera begreppet styrning. Det har vi gjort genom att ställa mer övergripande och allmänna frågor kring verksamheten, hur den organiseras, vad som är viktigt i den och hur man i verksamheten vet att man är på rätt väg. Dessa mer allmänna frågor har lett oss in på frågor kring styrningen och dess komplexitet. Intervjuerna genomfördes under hösten 2012 och under 2013 och varade i snitt mellan 45 minuter och 1,5 timmar.

Efter varje intervju har vi i forskargruppen haft ett uppföljningssamtal där intrycken från intervjun diskuterats och dokumenterats. Alla intervjuer har spelats in och transkriberats innan de analyserats. Intervjuerna har bearbetats i flera steg där medlemmarna i forskargruppen har läst intervjuerna och noterat saker de finner intressanta och angelägna. I ett nästa skede har vi samlat för att tillsammans diskutera intervjuer, ofta cirka tre stycken åt gången, för att jämföra och kalibrera identifierade teman och analyskategorier. När citat har använts i rapporten har dessa vid behov varsamt redigerats antingen för att öka läsbarheten eller för att anonymisera ett uttalande.

I den första empiriomgången som skedde under hösten 2012 genomfördes sammanlagt sju intervjuer med högsta ledningen, chefscontrollern och den övergripande leankoordinatorn, parallellt med att dokument och tidigare forskning, utredningar och rapporter om Försäkringskassans styr-

ning lästes och analyserades. Efter denna inledande empiriomgång gjordes en första analys. Våren 2013 genomfördes ytterligare intervjuer med den högsta ledningen, den operativa ledningen, controllers, leanutvecklingsrådet och verksamhetsutvecklare med ansvar för centrala utvecklingsprojekt till exempel ”En enklare sjukförsäkringsprocess”, ”Grundbulten” och ”Flödesanalys bostadsbidrag”. Sammanlagt genomfördes under våren 2013 ett tjugotal intervjuer.

Förutom intervjuer har skriftliga dokument som behandlar styrningen i Försäkringskassan samlats in och analyserats. De dokument som studerats utgörs av bland annat regleringsbrev, årsredovisningar och personaltidningen *Dagens Socialförsäkring* (DS). En del av dessa dokument är tillgängliga via Försäkringskassans hemsida medan andra är av intern karaktär och har samlats in i samband med intervjuerna och från Försäkringskassans interna hemsida.

Dessutom har ett antal studier och utredningar som behandlar styrningen i Försäkringskassan lästs och inkluderats i studien (till exempel Andersson m.fl. 2011; Hörnqvist 2013; ISF 2011; Riksrevisionen 2006; Statskontoret 2009).

2 Studiens teoretiska utgångspunkter

Styrning av och inom organisationer har traditionellt förstått som en fråga om ekonomi, det vill säga användning av knappa resurser, investering i och införskaffning av tillgångar, uppsättning av mål och utvärdering av måluppfyllelse etc., och har i mångt och mycket definierats som en process genom vilken ekonomiska mål och strategier formuleras för att sedan under tillsyn uppnås och förverkligas (se till exempel Ax m.fl. 2009; Skärvad och Olsson 2011). Almqvist med kollegor (2012) menar exempelvis att ekonomistyrning består av metoder för att påverka en organisation och dess medlemmar att uppnå mål. För det måste organisationens mål och dess medlemmars mål åtminstone till viss del sammanfalla. Det måste med andra ord finnas målkongruens mellan organisationens mål och dess medlemmars. Styrningens roll blir följaktligen att motivera medarbetarna att sträva efter samma mål som organisationen genom att övervaka och rapportera om verksamheten, det vill säga ha uppsikt över och, vid behov, korrigera bristande överensstämmelse mellan mål, strategier och medarbetarnas handlingar.

Traditionell styrningsforskning har hitintills i stor utsträckning inriktats på att förbättra styrningen utifrån ett rationellt perspektiv där fokus ligger på att förädla mätningar och mått (Holmgren Caicedo och Mårtensson 2010a, 2010b och 2010c). Dock har en liten men växande andel forskare börjat studera styrningens svagheter samt oavsedda och dysfunktionella konsekvenser (se till exempel Nørreklit 2000; Nørreklit m.fl. 2008; O'Donnell m.fl. 2006; Voelpel m.fl. 2006; Mårtensson 2007; Dumay 2009; Mårtensson 2009; Holmgren Caicedo och Mårtensson 2010a, 2010b).

I den hittills dominerande styrningsforskningen reduceras därmed komplexa fenomen ofta till det som är mätbart och översättningsbart i enkla monetära termer, men som inte förmår återge den mänskliga interaktionens komplexitet. För en kritik av den traditionella styrningen se till exempel Cooper (1981), Tinker m.fl. (1982), Boland och Pondy (1983), Laughlin (1987), Puxty (1993), Gaffikin (1994) och Blomquist och Packendorff (1998). Dessutom har traditionell styrningsforskning framför allt fokuserat på stora privata företag och på den vertikala styrningen (Johanson och Skoog 2007).

Detta begränsade angreppssätt är dock problematiskt när det tillämpas på organisatorisk nivå, inte minst i offentliga organisationer där målen oftast är fler, otydliga, tvetydiga, motsägelsefulla och föränderliga över tid (Brunsson 1994; Lind och Ivarsson Westerberg 2011). I föreliggande rapport har därför ett mer kritiskt, problematiserande och öppet angreppssätt till styrning och användning av styrmodeller valts.

2.1 Införande av styrmodeller i en ideologisk kontext

Den traditionella styrningsbilden kompliceras av att floran av populära styrmodeller ständigt ökar (Røvik 2000). I strävan efter att förbättra styrningen är det inte ovanligt att organisationer anammar nya modeller eller delar av nya modeller. Populära styrmodeller i offentliga organisationer avspeglar bland annat inslag av idéer om att utveckla högre mätbarhet, transparens och engagemang bland medarbetare (Almqvist 2006). Dessa idéer kan i sin tur hänföras bland annat till den reformrörelse som under de senaste 30 åren haft stort inflytande på den offentliga sektorn i Sverige och internationellt, *New Public Management* (NPM).

NPM kan beskrivas som en strävan efter att reformera den traditionella offentliga förvaltningen. Osborne (2006) beskriver offentlig förvaltning, på engelska *Public Administration* (PA), som en styrningsform som fokuserar på lag- och regelefterlevnad och administration av fastställda regler och riktlinjer. PA bygger i mångt och mycket på Webers politiska tankegodis som innebär att tre institutioner är av högsta betydelse för att hantera vår samtid och skapa ordning i styrningspro-

cessen (Stoker 2006). Dessa institutioner är politiskt ledarskap, politiska partier och byråkrati. Det politiska ledarskapets funktion är att balansera samhällets olika intressen och utveckla handlingsprogram som kan möta skiftande omständigheter. De politiska partiernas roll är att mobilisera stöd hos befolkningen och säkerställa den politiska processen genom att hålla de valda politiska ledarna ansvariga för sina handlingar. Byråkrati, i sin tur, möjliggör skapande av välfärd genom standardiseringen av de offentliga myndigheternas administration. Byråkratin ger således stabilitet och förutsägbarhet, vilket är nödvändigt för att verksamheter ska kunna vara effektiva.

Inom denna form av styrning förväntas offentliga organisationer hålla isär politik från administration eller implementering av densamma. PA karaktäriseras vidare, enligt Osborne (2006), av inkrementella (stegvisa) budgeteringspraktiker, det vill säga att endast ändringar från föregående års budget ligger till grund för beslut, vilket bland annat har kritiserats på grund av att det förutsätter stabilitet och uppmuntrar till att budgeten spenderas för att erhålla åtminstone lika mycket medel till nästa års budget. Detta innebär att incitament till att utveckla nytänkande eller att minska kostnader är begränsade.

Mot bakgrund av denna utveckling har NPM-förespråkare under senare decennier återkommande beskrivit offentlig sektor som ineffektiv, icke-transparent och dålig på att mäta och följa upp resultat. NPM kan således sägas ha uppkommit som ett svar på den kritik som traditionell offentlig förvaltning utsattes för av både akademiker och praktiker som i huvudsak menade att PA var ett ineffektivt sätt att allokera och distribuera de offentliga resurserna (Osborne och Gaebler 1993) och att detta gjordes av en elit som satte sina behov före medborgarnas (Cole och Caputo 1984).

För att komma till rätta med de problem som offentlig sektor tillskrevs, eftersträvar man att offentliga organisationer i så hög utsträckning som möjligt ska anamma den privata sektorns sätt att styra och leda verksamheter. Detta förväntas ske bland annat genom ett ökat marknadstänkande där resultat-, kostnads- och effektivitetsorientering utgör viktiga beståndsdelar (Diefenbach 2009). NPM-influerad styrning fokuserar således på styrmodeller som prioriterar ekonomiskt värde, inre effektivitet genom implementeringen av marknadstänkande samt kostnads- och prestationsstyrning i den offentliga sektorn (Almqvist 2006; Hasselbladh m.fl. 2008).

Det finns ett otal definitioner av NPM. Många av dessa överlappar med de sju grundelement som beskrevs av Hood redan i början av 1990-talet (1995; jfr 1991), vilka är följande:

- Organisering av offentlig sektor som bolagiserade enheter.
- Mer kontraktbaserad och konkurrensutsatt verksamhet med interna marknader och tidsbegränsade kontrakt.
- Fokus på styrningsmodeller lånade från privat sektor.
- Ökat fokus på kontroll och sparsamhet i resursanvändningen.
- Mer fokus på synlig och detaljerad toppstyrning.
- Explicita, formella och mätbara prestationsstandarder och -mått.
- Större fokus på styrning och mätning av output.

Hoods (1995) grundelement utgör dock en mycket generell beskrivning av NPM. Detta gör det problematiskt när enskilda organisationer ska analyseras. Det blir därför nödvändigt att komplettera en sådan beskrivning med en som mer i detalj fokuserar NPM ur ett organisatoriskt perspektiv. Det gör Diefenbach (2009) i sin beskrivning av NPM genom att utgå från en bred genomgång av NPM-litteratur där fem organisatoriska aspekter kan särskiljas: omgivning och strategiska mål (bland annat stark påverkan från omgivning och marknads-/kund-/intressentanpassning); organisatoriska strukturer och processer (bland annat decentralisering,

processorientering, standardisering); prestationsstyrning och mätsystem (bland annat starkt mätningfokus på samtliga nivåer); chefer och ledarskap (bland annat stark ledarskapsfunktion och nya chefsstödjande positioner); anställda och organisationskultur (bland annat självstyrning, delegering, entreprenöriellt förhållningssätt).

NPM som ideologi och reformrörelse har varit mycket framgångsrik och har allt sedan 1980-talet kommit att influera den offentliga sektorn (Guthrie m.fl. 1999; Hood 2000; Lapsley 2009). Emellertid har NPM i praktiken, som ett försök att förbättra tidigare former av offentlig styrning (till exempel regelstyrning) och dess tillkortakommanden, också visat inre motsättningar och paradoxer (Hood 2000) vilka i förlängningen resulterat i oväntade effekter (Hood och Peters 2004; Diefenbach 2009).

Ett sådant exempel är användningen av prestationsstyrning och prestationsmätning, på både individuell och organisatorisk nivå. Dessa har inte alltid resulterat i den förväntade ökade inre effektiviteten eller i högre kvalitet och motivation utan har snarare blottlagt metodologiska och etiska problem beträffande icke-materiella aspekter och huruvida dessa ska och kan inkluderas i styrningen (Almqvist m.fl. 2012). I praktiken har således prestationsmätningar inte anpassats till nya mål och mått utan har fortsatt att vara riktade mot traditionella mått som är mätbara, vilket har resulterat i ensidiga perspektiv av bland annat inre effektivitet, ansvar och kvalitet (Pollitt 1990; Kirkpatrick m.fl. 2005; Diefenbach 2009). NPM-praktiker har många gånger visat sig resultera i en mer centraliserad styrning med ökad administrativ börda (Butterfield m.fl. 2005), ett osynliggörande av medarbetarna (Hogget 1996), en ökad arbetsbörda (Edwards och Robinson 2001; 2004) samt ökad stress (Kirkpatrick m.fl. 2005). För medborgaren, eller kunden som denna ofta benämns i NPM-sammanhang, har NPM ibland, trots motsatta intentioner, inneburit sämre kvalitet på offentliga tjänster bland annat på grund av den ökade administrativa arbetsbördan som införandet av NPM-reformen inneburit.

Även om NPM länge har setts som lösningen på i stort sett alla problem relaterade till ineffektiviteter i den offentliga sektorn (Hood 2000) har det, som beskrivits ovan, inte varit en genomgående lyckad reform. Införandet av NPM har kantats av utmaningar och hinder som bland annat resulterat i ovannämnda negativa och oavsedda konsekvenser (Pollitt och Bouckaert 2004). Detta har lett till tilltagande kritik som pekar på NPM:s oförmåga att leverera de utlovade resultaten (Hood 2000; Diefenbach 2009; Lapsley 2009). Vissa anser att NPM har misslyckats (Farnham och Horton 1996) eftersom NPM, enligt dem, snarare anses bestå av ett fragmenterat idégodis än en sammanhållen idé (Ferland m.fl. 1996). Andra menar att NPM är på väg att försvinna (Hughes 2003) eller till och med att NPM redan har dött (Dunleavy m.fl. 2006). Som ett resultat av den tilltagande kritiken mot NPM har olika försök till nyansering och breddning föreslagits (till exempel Osborne 2006, 2009; Moore 1995; Stoker 2006; Benington och Moore 2011) med nya reformer och tillhörande styrmodeller.

De ideologiska sammanhang inom vilka styrning i offentlig sektor sker kan, enligt beskrivningen i detta avsnitt, uppfattas som paradigmen som är avskilda från varandra – där en ideologisk kontext avlöser en annan. Men som vi diskuterade inledningsvis är det dock inte givet att en modell som kan hänföras till ett ideologiskt paradigm, upphör att existera i samband med att ett annat ideologiskt paradigm tar vid. Snarare visar empirisk forskning att ett flertal styrmodeller, som kan härledas till olika paradigmen, kan existera parallellt (Holmgren Caicedo m.fl. 2013c), vilket vi utvecklar i det följande.

2.2 Pluralitet i organisationers användning av styrmodeller

Av styrningsforskning framgår att styrmodeller oftast studeras enskilt och inte i relation till andra i organisationen befintliga styrpraktiker och styrmodeller (Langfield-Smith 1997; Chenhall 2003;

Malmi och Brown 2008; Zawawi och Hoque 2010), vilket beskrivs som en brist. Därför vill vi svara på denna kunskapsefterfrågan. Mer specifikt vill vi utveckla kunskap om den pluralitet av olika modeller som existerar i många organisationer. Då styrmodeller till sin natur är förenklade och generaliserade, kan de vid en ytlig betraktelse uppfattas ganska lika. Men, vid ett närmare betraktande framstår styrmodellerna som betydligt mer olika. Till exempel bygger olika styrmodeller på olika grundläggande antaganden, vilket kan leda till att spänningar uppstår när styrmodellerna genom organisering operationaliseras i verksamheten (Holmgren Caicedo m.fl. 2013a och 2013c). Vi vill därför även bidra med att synliggöra olika styrmodellens grundläggande antaganden som kan ha sin grund bland annat i olika ideologiska kontexter.

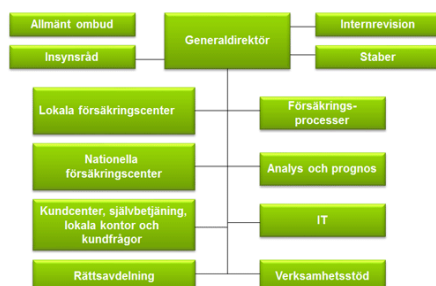
Det har nu blivit dags att presentera Försäkringskassans styrning. Därefter diskuterar vi vilka huvudsakliga styrmodeller som kan identifieras i myndighetens styrning, vilka grundläggande antaganden dessa modeller baseras på, samt hur modellerna förhåller sig till varandra på ett konceptuellt plan.

3 Empiri⁵

3.1 Om Försäkringskassan

Försäkringskassan är den statliga myndighet som administrerar de över 40 olika försäkringar och bidrag som ingår i socialförsäkringen. Några av dessa utgörs av stöd till barnfamiljer, ersättning vid sjukdom och rehabilitering, stöd till funktionshindrade, ersättning för sjukvård utomlands samt ersättning för tandvård. Det är en stor myndighet där drygt 13 000 personer arbetar och verksamhet bedrivs på ett drygt åttiotal orter i Sverige. Årligen betalas det ut ca 200 miljarder kronor genom 20 miljoner bidrags- och ersättningsbeslut. Verksamheten finansieras främst med skattemedel (www.forsakringskassan.se).

Försäkringskassans organisation består av en myndighetsledning, fem staber och åtta avdelningar samt en internrevision och ett allmänt ombud (se figur 1 nedan) (www.forsakringskassan.se). Den operativa verksamheten är, sedan den andra stora omorganiseringen som beskrevs ovan, organiserad utifrån tre kundmötesorganisationer: Lokala försäkringscenter (LFC), Nationella försäkringscenter (NFC) samt Kundcenter/ Självbetjäning/Lokalkontor/Kundfrågor (KS). I de lokala försäkringscentren hanteras framför allt svåra och komplexa ärenden vilka kräver att den försäkrade har personlig kontakt med handläggare på Försäkringskassan. I de nationella försäkringscentren hanteras ärenden som i större utsträckning kan standardiseras och således inte kräver personlig kontakt mellan den försäkrade och handläggaren. Slutligen finns kundcenter/självbetjäning som utgör plattformen för det initiala mötet med Försäkringskassan till exempel genom olika telefontjänster.



Figur 1. Organisationsplan (2013). Källa: www.forsakringskassan.se.

År 2011 tillträder en ny generaldirektör. Ett av generaldirektörens uppdrag från regeringen är mycket tydligt – att (åter)vinna medborgarnas förtroende. Allmänheten har under lång tid uttryckt ett missnöje med Försäkringskassan, i synnerhet de som inte har något pågående ärende, och deras förtroende för verksamheten har varit rekordlångt.

Att höja allmänhetens förtroende för Försäkringskassan och socialförsäkringen är den högst prioriterade frågan idag och under överskådlig tid. (Försäkringskassans planeringsanvisningar 2013)

⁵ Delar av empirin har tidigare presenterats i Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och Tamm Hallström, K. (2013b). New Public Management: jakten på den perfekta styrningen, i Holmqvist, M & Hasselbladh, H. (red.) Företagsekonomi i samhället. Malmö: Studentlitteratur.

Ett annat viktigt mål som den nytillträdde generaldirektören formulerar är att minska detaljstyrningen. Ett led i detta har varit att styrkortet avskaffats och en så kallad styrpyramid införts (se nedan).

För att ta sig an detta arbete omformas ledningsgruppen och den minskas från fjorton till åtta personer. I denna minskade ledningsgrupp ingår förutom generaldirektören, cheferna för Lokala försäkringscenter (LFC), Nationella Försäkringscenter (NFC), Kundcenter, självbetjäning, lokal-kontor och kundfrågor (KS), Försäkringsprocesser, kommunikationsavdelningen (tillkom under 2012), HR-avdelningen, Analys och Prognos, samt IT-avdelningen (Försäkringskassans årsredovisning 2011 samt 2012). Tidigare var bland andra chefen för ekonomistaben och chefen för rättsavdelningen med i ledningsgruppen, men dessa blev således inte inkluderade i den nya ledningsgruppen. Några av de intervjuade uttrycker förvåning över detta. Den största förvåningen som framträder och den position som oftast kommenteras under intervjuerna är att chefen för ekonomistaben inte ingår i ledningsgruppen. Flera av de intervjuade kan dock inte beskriva varför det ser ut så här utan hänvisar till generaldirektören som tog detta beslut.

[D]et är lite ovanligt, ett ovanligt grepp kan jag säga. [...] [J]ag har jobbat som chef i många år och [...] jag har aldrig varit med om att man har en ledningsgrupp där ekonomifunktionen inte är representerad.

När intervjupersonerna reflekterar kring orsakerna, tror de att det handlar om att ledningsgruppen tidigare var för stor och att det kan vara svårt att föra samtal i en större grupp – det beskrivs helt enkelt som lättare att föra samtal i en mindre. Man berättar vidare att det finns en förståelse för att stora förändringar kan resultera i och skapa reaktioner, men att inte fatta ett dylikt beslut bara för att undvika reaktioner utgör inget rimligt alternativ, menar någon. Det bör tilläggas att chefen för ekonomistaben under 2013 åter inkluderades i ledningsgruppsmötena, men då i rollen som sekreterare.

Den nyutnämnda generaldirektören inledde kort efter att ha tillträtt sin tjänst ett arbete med att ta fram en ny vision, ett arbete där alla medarbetare beskrivs ha fått delta. Sedermera formulerades en vision och en verksamhetsidé. Arbetet med verksamhetsidén skedde framför allt på ledningsnivå och lean, som fram till denna period prövats i mindre omfattning i ett antal pilotprojekt, blev en generell verksamhetsstrategi i Försäkringskassan. ”Försäkringskassans gemensamma resa”, som förändringsarbetet benämns i internt informationsmaterial och under intervjuer, inleds på detta sätt och de intervjuade personerna berättar att stora förhoppningar knyts till denna satsning (internt presentationsmaterial juni 2013).

3.2 Stora omorganiseringar under de senaste åren

Den försäkringskassa som studerats inom ramen för föreliggande studie kännetecknas således av att vara inne i en omfattande förändringsprocess. Men, stora och genomgripande förändringar har präglat Försäkringskassan och dess verksamhet vid flera tidigare tillfällen under de senaste decennierna. De historiska förändringarna som nämns beskrivs ibland som ”paradigmskiften” (internt presentationsmaterial maj 2013 Försäkringskassan) och uppges av flera intervjupersoner vara tre till antalet.

Jamen, hela vår förändringsresa bygger egentligen på [...] tre faser, där [det] mellan 2005–2008 [...] handlade om att skapa någon form av rättssäkerhet. [...] Sedan perioden 2008 till 2012, då var fokus väldigt mycket på att få upp effektiviteten, liksom enkelhet. Om det först var rättssäkerheten så blev det effektiviteten och sedan ser vi att det här inte var tillräckligt, vi behöver göra mer. [...] Det är visserligen rättssäkert och det är effektivt, men det är ingen som riktigt förstår de krångliga processer som vi har skapat. [...] Nu har vi mera att det ska bli optimalt för kunden.

Den första stora förändringen skedde således 2005 i samband med den så kallade enmyndighetsreformen – en av de största förändringar som genomförts i svensk myndighetshistoria (Försäkringskassans årsredovisning 2006). I denna reform centraliserades och slogs 21 tidigare självständiga försäkringskassor och deras tillsynsmyndighet, dåvarande Riksförsäkringsverket, samman till en stor myndighet (Prop. 2003/04:69). Den övergripande drivkraften bakom sammanläggningen handlade om att öka rättssäkerheten då kritik riktats mot att till exempel olika beslut fattades på olika ställen i Sverige. Syftet med omorganisationen beskrivs ha varit ”att skapa en modern, effektiv och serviceinriktad myndighet vilken bättre motsvarar förväntningar bland medborgare och kunder” (Försäkringskassans årsredovisning 2006, s. 4).

I den proposition som låg till grund för omorganiseringen ”En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration” (Prop. 2003/04:69) beskrevs att tidigare förändringar i socialförsäkringen och dess organisation inte hade lett till önskat resultat. Stor kraft hade i stället gått åt till att lösa interna styr- och ledningsproblem, och brister i socialförsäkringens administration konstaterades. Detta, menade man i propositionen (Prop. 2003/04:69), hade resulterat i otillfredsställande effektivitet och alltför stora skillnader i resultat, ledning, kontroll och styrning samt i hur kunderna blev bemötta. Det fanns således, enligt en intervjuperson, en ”olikformighet i tillämpningen” av socialförsäkringen som inte upplevdes vara bra. I propositionen (Prop. 2003/04:69, s. 14) preciserades ett antal åtgärder som den nya myndigheten ålades att hantera.

Regeringen aviserade [...] att göra en översyn av socialförsäkringens administration. En grundläggande förutsättning för den framtida organisationen skall vara att det skapas tydligt ledningsansvar, nationell samsyn och likformighet samt fokus på gemensam verksamhetsutveckling.

Vägledande i arbetet skulle vara värdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet, och myndigheten skulle tillse att avsedda resultat och mål förverkligades och nåddes på ett kostnadseffektivt sätt. ”Ett viktigt led i detta är en väl fungerande resultatstyrning” skrev man i propositionen (Prop. 2003/04:69, s. 13). Dessa tre värden omformulerades i Försäkringskassan till ”enkelt, snabbt och rätt”. Försäkringskassans dåvarande generaldirektör beskriver i 2008 års årsredovisning att Försäkringskassan skulle ”bli en nationellt formad organisation inriktad på likformighet och korrekt handläggning och god service till medborgarna” (Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 5).

Nästa stora omorganisation skedde 2008, bara tre år efter den förra. Verksamheten organiserades nu utifrån volym, ärendets komplexitet och i vilken utsträckning förmånstagaren behövde kontakt med Försäkringskassan och dess handläggare. I årsredovisningen från 2008 (Försäkringskassans årsredovisning 2008, s. 7) beskrivs den nya så kallade kundmötesorganisationen där allt handläggningsarbete sker.

[D]e 21 länsorganisationerna har avvecklats och ärendehantering i stället utförs vid 60 lokala försäkringscenter och 20 nationella försäkringscenter. Lokala försäkringscenter hanterar sjukförsäkringsärenden som kräver utrednings- eller samordningsinsatser samt ärenden som rör personer med funktionsnedsättning. I dessa ärenden finns det behov av personliga möten. Kunder med mer omfattande ärenden får en personlig handläggare som kan stödja och vägleda kunden genom hela ärendet. I nationella försäkringscenter handläggs ärendeslag med större volymer som inte kräver personligt möte. Försäkringscentren kompletteras av självbetjäningstjänster och kundcenter. De senare hanterar kundkontakter per telefon och e-post med privatpersoner och partners, bland annat läkare, tandläkare och arbetsgivare.

Införandet av kundmötesorganisationen beskrivs av ett par intervjupersoner som ännu mer genomgripande än den så kallade enmyndighetsreformen.

Jag tycker själv att [...] det som hände 2005, när vi blev en myndighet [inte var så stort]. Det hände mycket mer [...] 2008 när vi blev den nya organisationen. [...] Jag tror det var en mycket större omställning för många i Försäkringskassan [än] att bli en myndighet. [...] Det var

dramatiskt på sitt sätt, men det var mycket mer dramatiskt att inrätta lokala försäkringscenter och nationella försäkringscenter.

Mellan den andra och tredje organisationsförändringen, eller som det benämns i interna dokument det andra och tredje paradigmet, inträffade ett allvarligt ekonomiskt läge i Försäkringskassan. År 2009 rapporterades ett underskott i verksamheten på 900 miljoner kronor. Man ansökte om ytterligare finansiering om 950 miljoner hos regeringen (Statskontoret 2009).

Det tredje paradigmet slutligen, avser de förändringar som startar 2012 där man både under intervjuer och i internt presentationsmaterial beskriver ett tydligt vägval. Från och med nu ska kunden definiera Försäkringskassans framgång och detta beskrivs bli ”starten för vår gemensamma resa – där vi tillsammans ska utveckla Försäkringskassan” (internt presentationsmaterial maj 2013 Försäkringskassan).

Man hade genom de beskrivna förändringarna – eller paradigmen – av verksamheten i det första skedet försökt skapa en Försäkringskassa och som ett resultat av den andra en *effektiv* Försäkringskassa samt i det tredje en Försäkringskassa som är *effektiv för kunden* (internt presentationsmaterial maj 2013 Försäkringskassan). Fokus låg under paradigmet ett och två mycket på att å ena sidan utveckla resultat- och finansiell styrning där ekonomistaben och controllerenheten fick en central roll. Å andra sidan bedrevs mycket utvecklingsarbete kring försäkringsstyrningen där de så kallade Ensa-processerna (se nedan) fick stort utrymme och stort genomslag för de enskilda handläggarna i deras dagliga arbete.

För att åstadkomma dessa (första två) förändringar hade ett så kallat program tillsatts, en grupp som hade ansvar för att på mycket kort tid genomföra de stora förändringarna i Försäkringskassan. Enligt intervjupersoner har medlemmarna i ”programmet” sina ordinarie arbeten på höga positioner i framför allt stabsverksamhet, det vill säga de som genomdrev förändringarna, i nära samarbete med anlitate konsulter, genomförde dessa långt ifrån den operativa verksamheten i Försäkringskassan. Vidare beskrivs förändringarna av en intervjuperson ha genomförts på ett ”auktoritärt” och ”mycket centralstyrt” sätt. Hela verksamheten anses ha blivit väldigt centralstyrd.

För att komma till rätta med de problem som ”command-control-styrningen” beskrivs ha resulterat i initieras nya förändringar av styrningen. Så här skildras dessa i ett internt presentationsmaterial (internt presentationsmaterial juni 2013, s. 2 Försäkringskassan) där avsikten i den första fasen var att skapa en organisation och i den andra en effektiv organisation.

Efter en omfattande omorganisation med målet att öka **rättsäkerheten** till en period av **effektivitetsfokus** gick FK [Försäkringskassan] in i ett paradigmskifte där **förtroendet** ska öka och där fokus för hela verksamheten ligger på att möta kundens behov. **Här gör vi tydligt ett vägval - kunden definierar vår framgång.** Detta blir starten för vår gemensamma resa – där vi tillsammans ska utveckla Försäkringskassan.⁶

3.3 Försäkringskassans styrning

Idag beskrivs styrningen i Försäkringskassan huvudsakligen ske med hjälp av lean, styrkort, Ensa-processer och värderings-/värdestyrning. I det följande redogörs för huvuddragen i denna styrning, vilket således blir en sammantagen beskrivning av de huvudsakliga instrumenten som används i Försäkringskassan.

⁶ Fet text i originaltexten.

I den interna styrningen i Försäkringskassan utgör, som nämnts ovan, resultatstyrning, finansiell styrning och försäkringsstyrning de tre grundpelarna. Resultat- och finansiell styrning ansvarar ekonomistaben för och för försäkringsstyrning ansvarar avdelningen Försäkringsprocesser. Den övergripande styrprincipen beskrivs av flera av de intervjuade bygga på mål- och resultatstyrning.

3.4 Balanserade styrkort

Ett centralt instrument i styrningen har varit och är det balanserade styrkortet eller styrkort som det benämns i Försäkringskassan. Myndigheten beskrivs av flera av de intervjuade som snabb med att införa balanserade styrkort. Enligt en rapport från Ekonomistyrningsverket infördes det balanserade styrkortet i början av 2000-talet (ESV 2006), men flera anger att utvecklingsarbetet började redan under 1990-talet.

Resan med balanserade styrkort och hela den standardmodellen har pågått sedan 1990-talet.

Införandet av styrkortet kantades av diskussioner kring om det överhuvudtaget var möjligt att ha en styrkortstanke i offentlig verksamhet⁷. I Försäkringskassan valde man tidigt att betrakta styrkortet som ett instrument för

... att sortera in ett antal mål i olika fack och håller man det på den nivån blir det inte så svårt att hantera faktiskt. Man sorterar in det för att försöka få hela perspektivet så att man inte glömmer några perspektiv. Det är mycket så vi har försökt att jobba.

Initialt inkluderades de perspektiv som Kaplan och Norton (1992) föreslog i sin uppmärksammade artikel i Harvard Business Review. Ganska snart tillkom ett ytterligare femte perspektiv – ett medarbetarperspektiv. Försäkringskassans balanserade styrkort kom således att följa den så kallade skandinaviska versionen av balanserade styrkort (Ahonen och Gröjer 2005).

En illustration av Försäkringskassans styrmodell där styrkortet ingick, från 2010, ser ut så här.



Figur 2. Försäkringskassans styrmodell 2010. Källa: Försäkringskassans riktlinjer (2010).

⁷ Jämför de diskussioner som förs idag kring införandet av lean i Försäkringskassan och i andra offentliga verksamheter.

I denna version av det balanserade styrkortet återfinns fem perspektiv: kund, verksamhet, medarbetare, ekonomi och förnyelse. I figur 2 ovan åskådliggörs hur styrprocessen ser ut där avstamp för den interna styrningen tas i uppdraget som sedan bryts ner i ett antal steg där värden, målbild och strategier utgör viktiga inslag. Strategierna bryts sedan ner i de fem perspektiven, långsiktiga mål, framgångsfaktorer och mål/mått, och styrprocessen avslutas med att handlingsplaner formuleras. På Försäkringskassan fanns ett övergripande styrkort vilket sedan bröts ned till olika nivåer i myndigheten.

Själva styrprocessen på operativ ledningsnivå beskrivs av en intervjuperson på följande sätt.

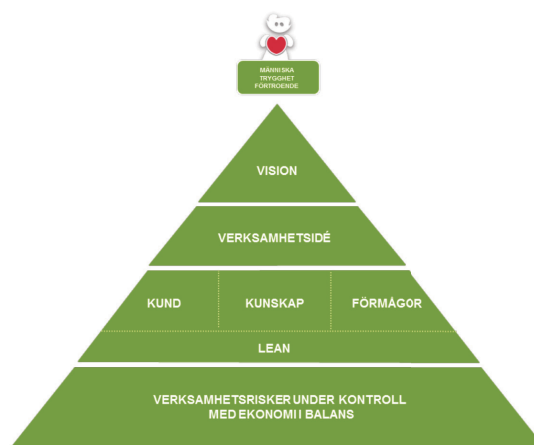
Arbetet börjar på värdkanten genom att man, åtminstone försöker, börjar underifrån. Så att alla kontor ges möjligheten att komma med förslag både kring vilka mål vi ska ha, men kanske framför allt kring vilka aktiviteter som är mest prioriterade för året. Vi har gjort det ett par år och det har fungerat lite olika. [...] Sedan har vi en verksamhetsplaneringsdag i september, hela ledningsgruppen. Där har man försökt komma så långt som möjligt med att ta fram en verksamhetsplan för nästkommande år. I grova drag har det fungerat så. [...] Vi brukar ha ett antal övergripande mål från övergripande nivåer och sedan har vi och andra avdelningar, en ganska stor frihet att bryta ner de målen.

3.5 Styrpyramid

Tidigare hade styrningen i Försäkringskassan således genomförts med hjälp av ett styrkort, men det hade vid tidpunkten för genomförandet av intervjuerna officiellt avvecklats. Flera intervjupersoner känner dock inte till att styrkortet är avskaffat. I de fall intervjupersonerna känner till att det har avskaffats, kan de inte redogöra för motiven till detta. Så här beskriver en intervjuperson varför det har skett.

Vi har ett styrkort, eller nu har man valt att släppa begreppet styrkort. Men, varför vi gjort det kan jag faktiskt inte svara riktigt på. Jag vet faktiskt inte vad det kallas idag, jag tror inte att det kallas någonting.

Styrkortet har avskaffats och ersatts med styrpyramiden vilken illustreras i figur 3 nedan.



Figur 3. Försäkringskassans styrpyramid 2013. Källa: Internt presentationsmaterial juni (2013) Försäkringskassan.

Styrpyramiden utgår från visionen i toppen av pyramiden. Visionen lyder ”ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning. Den följs av en verksamhetsidé som handlar om att ...

... ge människor inflytande över sin egen livssituation. Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter, får rätt stöd och behandlas med värdighet. Vi hjälper till att bryta de barriärer som kan finnas mellan människor och arbete, föräld-raskap, rehabilitering eller utveckling. Vi är vanmaktens fiende.

Sedan följer ett antal strategiska områden, vilka motsvarar de perspektiv som återfanns i styrkor-tet. Dessa strategiska områden har under studiens gång förändrats och omformulerats. Första gången styrpyramiden beskrevs för oss i forskargruppen, i september 2012, fanns fyra perspektiv – kund, välfungerande socialförsäkring, kunskap och förmågor. I den senaste versionen som forskargruppen tagit del av, i juni 2013, återfinns tre perspektiv – kunskap, kund och förmågor.

En intervjuperson reflekterar kring perspektiven och framför allt kring kunskap och förmågor.

Idag har vi egentligen bara tre perspektiv. Kunskap, kund och förmågor. Förmågor är egentlig-en medarbetarperspektivet. Kunskap handlar dels om vår roll som kunskapsförmedlare ut i samhället, men också vår interna kompetens.

Kunskapsperspektivet definieras som en ”gedigen grund av kunskap som stödjer vår egen ut-veckling och försörjer samhällsdebatten med fakta” (internt presentationsmaterial juni 2013 För-säkringskassan).

Perspektivet kund definieras som att Försäkringskassans ”kunder är välinformerade om sina rät-tigheter, är i stånd att fatta kloka beslut och har insikt om dess konsekvenser” (internt presenta-tionsmaterial juni 2013 Försäkringskassan).

Slutligen, perspektivet förmågor definieras som ”områden som bedöms vara nödvändiga att ut-veckla för att vi ska nå våra mål och ytterst visionen” (internt presentationsmaterial juni 2013 Försäkringskassan).

Det kan konstateras att de nya strategiska områdena, till exempel kunskapsperspektivet, sällan nämns under intervjuerna och när de gör det har ibland explicita frågor ställts kring hur de defi-nieras, operationaliseras och mäts. Svaren blir då ofta svävande och oprecisa. Till exempel till-frågades en person hur kunskapsperspektivet operationaliseras och denna person svarade så här.

Inte alls skulle jag vilja säga. Jo, vi har, vi har något mål som vi följer, men det här kom i föl och det var första gången vi jobbade med dem och precis som du säger, att ha ett mer operativt mål som dessutom är uppföljningsbart inom kunskapsområdet – det är svårt. Det är jättesvårt.

En person diskuterar på följande sätt kring kunskapsbegreppet, lite mer preciserat än personen ovan.

I den definition som finns så finns det två sidor. Den ena är vår egen kunskap, alltså medarbeta-rarnas kunskap, att vi måste stärka vår egen personals kunskap. [...] Alltså alltifrån kunskap i försäkring till kunskap om kunder. Ja, det avser en bred kunskapsförstärkning internt. Den andra är att bygga upp kunskap om socialförsäkringen i samhället, det är det andra stora målet och går man till den delen så blir det ännu svårare naturligtvis att ha konkreta mål. [...] Vi [på denna operativa ledningsenhet] kanske inte fokuserar lika mycket på att ha operativa mål som vi kan följa på just kunskapsområdet därför att det är svårt framför allt.

Det perspektiv som nämns oftast under intervjuerna är kundperspektivet. En intervjuperson re-flekterar på följande sätt.

När vi tänker kund, då måste vi också vara stringenta i att mäta sådant som har kundvärde, sätta mål utifrån det, belöna medarbetare som har ett tydligt kundperspektiv, men hur det ska göras och vad ska vi mäta, på vilket sätt och vad ska ge poäng och inte? Det är det inga som har löst ännu. Vi är ju i början av vår resa egentligen.

Slutligen anges som basen i pyramiden ”verksamhetsrisker under kontroll med ekonomi i balans” (internt presentationsmaterial juni 2013 Försäkringskassan). Detta beskrivs som en ”grundplatta” och utgörs av de ”givna förutsättningar och ramar för vår verksamhet såsom lagar – finansiella ramar – riskhantering. Dessa är givna spelregler som vi måste förhålla oss till över tid.”

När frågor ställs kring hur och om man vet att nyckeltalen verkligen avspeglar visionen uttrycker intervjupersonerna både en stor osäkerhet och stor en ödmjukhet inför frågans komplexitet och svårighetsgrad. Nyckeltalen avspeglar inte detta, åtminstone inte ännu, hävdar en intervjuperson.

Det gör det inte riktigt fullt ut än, men tänket är att det ska kunna mätas och följas upp och redovisas och det är väl den stora utmaningen inte minst när det gäller de mjuka värdena.

3.6 Ensa-processer

En annan central del i styrningen av Försäkringskassan utgörs av processstyrning. Processbeskrivningarna, som kallas Ensa-processer, har utöver styrkortet utgjort och utgör än idag en viktig del i Försäkringskassans styrning.

Och då har vi vad vi kallar Ensa-processer, alltså för att det ska se likadant ut i hela Sverige. De är väldigt väldefinierade idag och de beskriver på ett väldigt ingående sätt för medarbetaren hur man ska göra i ett ärende.

Försäkringsstyrningen, i relation till Ensa-processerna, handlar mer specifikt om det handläggningsarbete som utförs av lejonparten av Försäkringskassans medarbetare, vilket alltså styrs av ”ingående” beskrivningar och instruktioner av ärendehanteringens steg för steg, sorterat på vilken typ av förmån det gäller. En intervjuperson berättar att en relativt enkel handläggning som tar totalt 35 minuter att genomföra, kan vara dokumenterad i en Ensa-process som omfattar flera hundra sidor. En viktig drivkraft bakom införandet av Ensa-processerna var att skapa enhetlighet inom Försäkringskassan.

Förvisso hade Försäkringskassan redan innan Ensa-processerna införts, åtminstone delvis, arbetat utifrån ett processtänkande, men i samband med införandet berättas att detta arbete fick högre prioritet. Omfattande manualer, handböcker och instruktioner utarbetades för ett stort antal förmåner, förutom några av de allra minsta, av de dryga fyrtio som finns sammantaget. Ansvariga för att utveckla Ensa-processerna är avdelningen Försäkringsprocesser.

En intervjuperson beskriver handläggningsarbetet enligt Ensa-processerna som robust och stabilt över tid, vilket också är syftet med tanke på att Försäkringskassan är en stor och till övervägande del lagstyrd organisation vilken inte kan ändra sina rutiner över en natt. Ensa-processerna har en tydlig intern målsättning – att arbetet ska ske enligt vissa internt standardiserade rutiner, berättar flera intervjupersoner. Dock menar flera att dessa processer även kan vara hämmande och alltför statiska för att hantera komplexiteten i ärendehantering och omvärldens (de försäkrades och andra intressenters) ökande krav.

Ensa, även om det inte var tanken från början, blev mer och mer handläggningsprocesser vilka i många fall blev väldigt detaljerade steg som du som handläggare förväntades följa eller rättare sagt uppfattade man det så. Det kanske inte alltid varit tanken med dem, men risken finns eller det har inträffat, att man har sett dem som att så här måste man göra.

Arbetet med Ensa-processer där arbetsmoment definieras och standardiseras har gjort det möjligt att fördela Försäkringskassans medel utifrån antal ärenden, framhåller flera av de intervjuade. Inom Försäkringskassan fördelas medel på tre olika sätt beroende på verksamhet. Stabs- och stödverksamheternas budget baseras på föregående års budget justerat med pris- och löneomräkning, kända förändringar och eventuella besparingskrav. Kundmötesorganisationens budget, det vill säga där själva handläggningen sker baserat på Ensa-processer, utformas i huvudsak på prognoser för ärendevolymer, så kallade Ensa-kalkyler justerat med pris- och löneomräkning, kända förändringar och eventuella effekthemtagningar samt besparingskrav. Utöver det finns mallar för fördelning av medel till vissa gemensamma funktioner.

Även om Ensa-kalkylerna är baserade på varje enskilt ärende beskrivs att pengar fördelas till grupper och avdelningar, inte till enskilda medarbetare. Att fördelningen sker just till grupper av medarbetare och inte enskilda medarbetare lyfts fram av flera av intervjupersonerna.

Många moment i en Ensa är således både kalkylerade, tidsatta och kopplade till uppföljningsbara mål. För att ledningen skulle skapa sig en bra bild över utvecklingen togs en omfattande mätpraktik fram. Så här berättar en intervjuperson.

Vi har en väldigt central kontroll över att handläggningen går som den ska i bemärkelsen går som den ska på det sätt vi mäter den. [...] Vi mäter hur många ärenden man gör per person och alla tidsredovisar. [...] Vi är väldigt mät- och uppföljningsorienterade.

Med utgångspunkt i den omfattande mätpraktik som beskrivs ha vuxit fram i Försäkringskassan har ledningen kunnat skaffa sig en god kontroll på vad som händer i myndigheten. Några intervjupersoner menar att de har kontroll på i stort sätt allt.

Alltså, vi har jättebra koll, till och med veckovis och månadsvis, på hur vår handläggning går, hur vår telefontjänst går, hur IT-produktionen går, vi har timmeskontroll.

Det finns vidare en frustration, berättar en intervjuperson, där medarbetare upplever att arbetet är hårt kontrollerat.

[M]ånga tycker inte att det är bra med de här tillhörande kalkylerna som blir så styrande, med hur mycket tid som man får ägna åt olika saker. Och det är ju lite spännande för från mitt perspektiv är det inte alls meningen att styra den enskilda handläggaren utan det är ju tidsangivelser i ett slags genomsnitt för att kunna se hur man ska kunna leda och styra. [...] Den enskilda handläggaren ska [inte] tro att den ska ägna bara 30 sekunder åt ett visst moment eller sju minuter eller en och en halv timme.

Även om flera intervjupersoner säger att Ensa-processerna har bidragit till att skapa en mer effektiv och rättssäker handläggningsverksamhet, lyfter flera intervjupersoner fram dem som problematiska på det sätt att de används ”fel” och leder till oönskade beteenden. Så här beskriver en intervjuperson som är operativ chef inom Försäkringskassan hur det omfattande kalkylarbetet som skett inom ramen för en Ensa-process fått både långtgående och oönskade konsekvenser.

Alltså jag själv har suttit som chef för en verksamhet här i XX-staden och jag har själv varit i tanken att vi lovar kunden att du har beslut inom 30 dagar. Då har jag och mina medarbetare känt att vi har 30 dagar på oss att hantera kundens ärende. Det är en skäligen tid. Men, vi skulle kanske kunna göra det på 15 om vi gör något annat i stället. Förstår du? Alltså det blir lite självuppfyllande profetia när man sätter sådana åtaganden och sådana mål. Då får du inbyggt i det här att [...] det här ärendet är bara 15 dagar, det kan ligga en vecka till innan jag tar beslut för jag klarar mitt mål ändå. [...] [Alltså] vi åtar oss vissa saker utifrån kunden, men vi har inte tittat riktigt på hur ser det ut för kunden. Om vi går i kundens uppdrag, alltså vi får kunder som tycker, hur lång tid kan det ta? Ska det behöva ta 30 dagar, jag har ju fyllt i allting och sådant? Nej, egentligen tar det 35 minuter [att handlägga ärendet internt], men vi anser att vi har 30 dagar på oss, det kan man inte säga till en kund.

Det var jättebra och säkert nödvändigt [med förändringen av styrningen], men det fick konsekvenser därför att allt blev otroligt detaljstyrt. Det var verkligen så att när [den nya organisationen] bildades fick man inte ens bestämma hur många handläggare man skulle vara på olika kontor vilket vi lever med fortfarande. Man blev i princip tvingad, om jag hårdrar det, att anställa folk som inte behövdes och naturligtvis sitter en del av kontoren fortfarande med de här handläggarna och brottas med ett ekonomiskt problem. Så styrt var det, man fick inte välja vilka möbler, alltså det var väldigt, väldigt styrt och det kanske var nödvändigt för att genomföra den här jätteförändringen på den korta tiden.

I denna intervjupersons beskrivning av Försäkringskassans utveckling av sin styrning, som visserligen har ett historiskt fokus, beskrivs styrningen som starkt central- och toppstyrd. Intressant att notera är att denna typ av berättelser ges av många intervjupersoner för att beskriva den styrning som karaktäriserar Försäkringskassan idag.

En intervjuperson beskriver att man inom myndigheten ständigt är på jakt efter ”det perfekta [styr]systemet”, men att detta är en vanskelig väg då något sådant system inte existerar. Så här uttrycker intervjupersonen det.

[A]lltså jag tror att vår iver att hitta det perfekta [styr]systemet kan leda oss fel [...]. Jag tror att det är signifikativt för oss att vi har alltid varit på jakt efter den perfekta mätningen eller det perfekta [styr]systemet. Jag är inte så övertygad om att vi, alltså det är klart att du måste se någon röd tråd, men jag tror att det är någon paradox för de mjuka värdena låter sig inte alltid fångas i sådana uppföljningar.

Vidare beskrivs det som att man i Försäkringskassan...

... är dåliga på [...] att differentiera styrningen. [...] Vår styrning är ganska statisk. Det är en väldigt stor skillnad [mellan olika ärenden inom Försäkringskassan] [...] [men ändå] gör vi likadant när vi räknar ärenden och hur lång tid de tar, oavsett vad det handlar om.

Flera intervjupersoner beskriver att många av de mått som Försäkringskassan utvecklat å ena sidan har bidragit till att skapa en organisation kännetecknad av stor kunskap om verksamheten, men å andra sidan att det är många aspekter som till exempel kvalitet som man säger sig sakna kunskap om.

Den mätorienterade styrningen sträcker sig hela vägen till den enskilda medarbetaren. En intervjuperson beskriver situationen så här.

Problemet är att när vi styr, och det går ända ut till den enskilda medarbetaren [...], och säger ”här borde du göra 82 ärenden den här veckan”. Och nu har vi uppföljningssamtal på fredag, varje fredag, och du gjorde bara 78, vad beror det på? När det går så långt, då tycker jag [...] vi nästan har idiotförklarat... alltså vi underkänner management på alla nivåer att kunna göra någon som helst bedömning.

Personer i ledningspositioner beskriver således den centraliserade styrningen som positiv när det gäller effektivitet och kontroll men att den också har baksidor, som att kvalitetsaspekter inte prioriteras. En relaterad aspekt i den centraliserade styrningen är svårigheterna att förändra den. Den är robust och stabil och därmed också trögföränderlig. Det beskrivs som svårt för chefer på alla nivåer att förändra ett inarbetat beteende och lämna det som ses som detaljstyrning.

Alltså det sitter i ryggmärgen hos dem och det där är jättesvårt att komma åt och det märker vi. Även om vi tar bort mål eller förändrar styrning ifrån oss [på ledningsnivå], träffar vi på [chefer] som fortfarande styr med ”pinnar och piska”.

3.7 Värderings- och/eller värdestyrning

Ett annat styrverktyg som nämns under intervjuerna är ”värderingsstyrning”. Begreppet beskrivs först ha använts av generaldirektören, men nämns av många intervjupersoner och anges som något centralt. Det är dock få som kan definiera det eller ens i grova drag beskriva vad det står för. Vissa intervjupersoner kopplar termen till ”värdestyrning”, som en synonym till värderingsstyrning. Både värde- och värderingsstyrning beskrivs av intervjupersonerna väldigt övergripande som något som har med kundvärde att göra. På frågan om hur värderingsstyrning uppfattas generellt i organisationen ger en person i högsta ledningen följande svar.

Det är alldeles för oklart för att folk ska kunna ta någon ställning till det. [...] Så jag ska inte säga att det finns motstånd, utan det är nog snarare neutralt eller kanske någon nyfikenhet.

Genom att detta begrepp inte definierats påpekar samma person att det blir väldigt abstrakt. En brist, fortsätter intervjupersonen, är även att det än så länge är oklart exakt vilka värderingar man ska styra mot.

[V]i pratar väldigt mycket värderingsstyrning [...] Vi säger att vi ska vara värderingsstyrda och vi vill jobba med värderingsstyrt ledarskap, men jag skulle inte säga att vi ens ser exakt hur det ska gå till, exakt vilka värderingar ska vi styra på? Så det är en riktning [det vill säga en uttalad ambition] som är väldigt klar. Den andra som är väldigt klar är att vi styr väldigt mycket mer utifrån kundens behov, att det är ditåt vi vill gå och sedan kan man diskutera att jamen, det kanske är de kundnära värderingarna som kommer att slå igenom i det värderingsstyrda ledarskapet, men jag kan ibland fundera, jamen har vi förberett ledarskapet tillräckligt mycket på vad är värderingsstyrd ledning?

Att kundperspektivet och förhållningssättet gentemot kund (den försäkrade) bör vara del av värderingsstyrningen kommer upp i några intervjuer som självklart, men det finns även andra värderingar som bör lyftas fram, menar en intervjuperson.

Sen kommer det att komma till andra värderingar som inte bara går rakt mot kund, utan det kan vara värderingar i hur vi förhåller oss till varandra.

En intervjuperson ser en spänning mellan den värderingsbaserade styrningen, som personen menar handlar mer om en kulturell dimension och beteendefrågor, och den mer kontrollorienterade styrningen som präglade Försäkringskassan i många år.

Och just nu är det en väldig motsättning mellan, i någon mening värderingsbaserad styrning och tilltro till medarbetaren och den här väldigt siffermässiga styrningen som vi har i att mäta antal ärenden per timme och på pinnjakten.

Som redan nämnts vid flera tillfällen ovan är kundperspektivet viktigt i dagens styrning av Försäkringskassan. De för handläggningen så viktiga Ensa-processerna har under flera år visat sig ha en mängd negativa konsekvenser. Bland annat beskrivs kundperspektivet ha fått alltför lite utrymme, berättar flera intervjupersoner. Ett försök att komma till rätta med detta görs inom projektet ”Grundbulten” som är ett första arbete med att revidera Ensa-processerna till att bli mindre detaljerade och mer kundorienterade. Ett annat handlar om att utveckla en enklare sjukförsäkringsprocess. Båda dessa projekt (Grundbulten respektive En enklare sjukförsäkringsprocess) beskrivs mer utförligt nedan i avsnitt 3.9).

3.8 Lean

Som framgått ovan utgör lean idag Försäkringskassans verksamhetsstrategi (se styrpyramiden ovan) och är därmed en av flera viktiga komponenter i den så kallade gemensamma resan som Försäkringskassan inledde 2012. Med lean som verksamhetsstrategi avses i Försäkringskassan den metod genom vilken de försäkrades (kundernas) behov ska tillfredsställas.

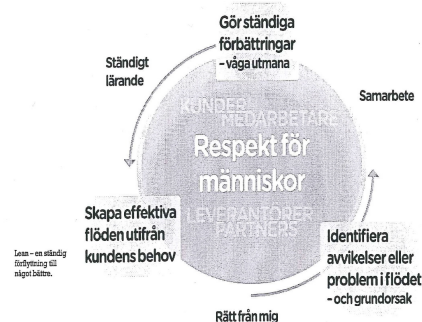
För att komma närmare de processer som skapar värde för kunder (de försäkrade) beskrivs det, enligt leanföreträdarna i Försäkringskassan, som avgörande att skilja mellan två begrepp: resurseffektivitet och flödeseffektivitet. Resurseffektivitet är ett mått som mäter hur väl varje enskild resurs (till exempel en handläggare) utnyttjas, det vill säga hur mycket tid resursen används till värdeskapande aktiviteter under en viss tidsperiod. Här definieras således värdeskapande med utgångspunkt från själva resursen. Inom flödeseffektivitet definieras värde i stället utifrån kundens perspektiv (eller det som Modig och Åhlström (2011) definierar som flödesenhetens perspektiv, där en flödesenhet kan vara en medborgare som utnyttjar en socialförsäkringstjänst).

En intervjuperson illustrerar skillnaden mellan dessa två perspektiv på effektivitet med ett exempel på ett flöde som identifierats gällande en förmån. Enligt den aktuella Ensa-processen bör handläggningen av denna förmån ta totalt 35 minuter. Intervjupersonen förklarar att det möjligen skulle kunna gå att förbättra användningen av handläggaresurser här genom att minska handläggningsarbetet till 32 minuter. Detta skulle därmed öka resurseffektiviteten, men ur ett flödesperspektiv är det *inte* ett sätt att öka effektiviteten.

[H]ur lång tid tar det från att kunden får ett behov av att söka [en förmån] tills kunden får ett beslut. Då är de 35 minuterna väldigt lite tid i det hela. För när vi tittar närmare på det kan [flödet] ta upp till 42 dagar från det att kunden hämtar någon blankett eller gör en input [...] tills kunden i verkligheten har beslutet i sin hand. [...] Vad är värdeskapande för kund och vad är inte värdeskapande? Vad är det som gör att det tar så lång tid trots att det är så kort ärende? I värdeflödesanalysen har vi tittat på hur vi kan förkorta ledtiderna.

Enligt ett värdeflödesperspektiv blir det således avgörande att korta ledtiden som kan vara uppemot 42 dagar snarare än att ägna sig åt att försöka effektivisera handläggningsarbetet som sammantaget tar ungefär en halvtimme.

I Försäkringskassan beskrivs leanarbetet bara ha påbörjats. Enligt de leanföreträdare som intervjuats kännetecknas det av ett skifte i fokus från resurser till flöden och där kunden och kundvärdet ska utgöra utgångspunkten för all verksamhet. Försäkringskassan visualiserar sin leanmodell på följande sätt (se figur 4 nedan). Flera av intervjupersonerna betonar dock att figuren, vilken arbetades fram under 2012, inte är klar. Den ska snarare ses som ett inlägg i en levande diskussion där figuren kommer att utvecklas allteftersom organisationen arbetar med lean och anpassar den till sin verksamhet.



Figur 4. Försäkringskassans leanmodell: lean – en ständigt förflyttning till något bättre. Källa: Dagens Socialförsäkring (2012), s. 15.

Som flera intervjupersoner lyfter fram, handlar leansatsningen i Försäkringskassan inte bara om att introducera nya verktyg, identifiera kundbehov och formulera om Ensa-processerna. Leanarbetet kräver en stor kulturförändring, ”en kulturressa” som just påbörjats.

För mig handlar lean väldigt mycket om en kulturell resa, en kulturresa, alltså egentligen från värderingar till ändrat beteende.

Som visas i det följande finns det skillnader i när och hur denna kulturresa påbörjas och genomförs i olika delar av Försäkringskassan.

3.8.1 Leanaktiviteter före 2012

Pilotprojekt

Innan lean blev verksamhetsstrategi och en del i Försäkringskassans styrpyramid fanns ett antal leaninitiativ lokalt inom myndigheten. Tidigt ute var avdelningen Verksamhetsstöd som beskrivs mer ingående nedan, men det fanns även ett antal samtida pilotprojekt inom de olika kundmötesorganisationerna. En intervjuperson beskriver ett sådant pilotprojekt som genomfördes under den tidigare generaldirektörens mandatperiod.

Så blev förra generaldirektören intresserad [av lean] och startade en utredning på ett NFC [Nationellt försäkringscenter] i Malmö och kundcenter i Västerås, där den rapportens slutsats var att "ja, lean tror vi verkligen är ett bra arbetssätt för myndigheten framåt. Men det är inte så enkelt som uppdraget".

Pilotprojektet beskrivs av intervjupersonen ha gett positiva resultat i utvärderingen, även om det betonades att lean inte enbart var ett verktyg för ständiga förbättringar – lean var också en verksamhetsfilosofi som kräver stora omställningar. Den förra generaldirektören valde då att initiera ytterligare lokala satsningar, vilket var en riktning som den nya generaldirektören som tillträdde 2011 förstärkte genom att ta det mer genomgripande beslutet att göra lean till verksamhetsstrategi för hela organisationen.

För då var generaldirektörens tanke att vi har en uppdrags- och projektutvecklingsmodell inom myndigheten men all förbättring som är av den karaktären att det inte behöver drivas i sådan organiserad form, vad ska vi ha för modell för den. Och nu undrade generaldirektören "skulle lean kunna vara vår modell för att jobba med mindre förbättringar" och det projektet kom till insikt med, och det de skrev i sin rapport, att lean är ingen modell för att jobba med ständiga förbättringar. Lean är en verksamhetsfilosofi. Så ska myndigheten anta lean då är det så mycket mer än att införa ständiga förbättringar. Men det avskräckte inte generaldirektören. Så då när det startades, då började NFC [Nationellt försäkringscenter], de körde vidare efter den piloten, eller efter den utredningen.

De arbetsmetoder som presenteras i det följande är visserligen specifika för denna avdelning, men kan ändå ses som relevanta att redogöra för eftersom avdelningen beskrivs ha kommit långt och i interna sammanhang lyfts fram som en förebild för hela Försäkringskassan.

Avdelningen Verksamhetsstöd inför lean

Hösten 2010 började den nya avdelningen Verksamhetsstöd, bestående av 650 medarbetare, på eget initiativ arbeta med lean. En speciell aspekt med arbetet på Verksamhetsstöd var att man valde att påbörja leanarbetet i samband med att avdelningen skapades. Efter Försäkringskassans förstatligande och som ett led i arbetet med att skapa en enhetlig organisation, slogs 2010 avdelningen för gemensam service ihop med ett antal utlokaliserade stödverksamheter, till en centraliserad avdelning för verksamhetsstöd. Verksamhetsstöd förser hela Försäkringskassan med stödfunktioner som bland annat lokaler, möbler, kontorsmaskiner/-materiel och kompetensförsörjning. Redan under 2009 hade dåvarande avdelningen Gemensam service börjat fundera på lean och detta arbete intensifierades när avdelningen Verksamhetsstöd skapades.

De kunder som finns inom avdelningen Verksamhetsstöd utgörs ofta av internkunder som till exempel chefer inom Försäkringskassan, säkerhetspersonal som rapporterar till säkerhetsdirektören och försäkringshandläggare. En intervjuperson reflekterar över den väg Verksamhetsstöd

valde för att implementera lean genom att först skapa en gemensam förståelse för vad lean är och vad det syftar till.

Vi valde att gå [en väg] [...] där vi fokuserar på att skapa mål och mening och syfte – vad är verksamheten i grund och botten och sedan skapa samsyn kring det. [...] Och vi kom fram till att syftet är att vi ska minska den administrativa tiden för myndighetens chefer och vi ska leverera kvalitativa och kostnadseffektiva stödtjänster till myndigheten. Det är vad som är grundsyftet.

En intervjuperson berättar om de fyra dimensionerna i leanimplementeringen.

Vi jobbar inom fyra dimensioner när vi pratar [lean] implementeringen. Vi pratar om *ständig förbättringsarbete* och *kvalitetsarbete* det är en dimension, *ledning och styrning* är en dimension, *kultur* är en dimension och i den fjärde är det *processer och flöden*.

Under de första två åren arbetade man inom avdelningen Verksamhetsstöd med att utbilda sin personal, som består av 650 personer, sätta upp förbättringstavlor, utse leancoacher (se nedan) och skapa förbättringsgrupper om cirka sex till åtta personer vilka skolades i att träffas kring sin lokala förbättringstavla en gång i veckan för att diskutera eventuella störningar och idéer till förbättringar. Arbetet, som beskrivs nedan, syftade mer till att skapa ett beteende och en kultur, än att träna personalen i specifika leanverktyg.

Vi valde strategiskt att inte ta alla sådana här kvalitets- och utvecklingsmetoder och verktyg som finns inom lean, med olika typer av diagram och sådant, utan vi valde till att [...] börja med att skapa ett beteende – om att jag ställer mig upp en gång i veckan och testat mina kollegor framför tavlan och att det kommer upp saker.

En central aktivitet i detta skede utgjordes av dels en så kallad nulägesanalys av den då rådande kulturen, dels av en så kallad nylägesanalys av önskad kultur. Differensen dem emellan resulterade i en gapanalys. Därefter definierades Verksamhetsstöds framgångsfaktorer, det vill säga de faktorer man skulle arbeta med för att nå den önskade kulturen.

Som ett sätt att stärka kulturarbetet beskrivs avdelningen Verksamhetsstöd arbeta med ständiga förbättringar där sex steg som tas i etapper införs. En intervjuperson beskriver de två första stegen som varit aktuella inledningsvis.

Steg ett är att säkra användning där vi ska mäta att process och system används, det vill säga går våra medarbetare på förbättringsmöten, träffas de, pratar de om förbättringar och problem, ja eller nej. Det mäter vi. Det mäter vi genom närvaro och rapportering på förbättringsmöten. Och det är ju bara för att generera det beteendet [...]. Det är ingenting som man fritt kan välja att inte göra [...]. Nästa steg som vi mäter är att aktiviteter sker, att det kommer upp förbättringsförslag, att de genomförs, att det är en spridning bland alla i gruppen. [...] Så fort vi känner att [dessa steg] verkligen sitter kulturellt, att det är lika naturligt att gå på förbättringsmöten som det är att åka till jobbet på morgonen, då släpper vi all mätning som har med det att göra och då börjar vi mäta på nästa steg.

En intervjuperson beskriver nedan hur avdelningen för Verksamhetsstöd tar tillvara förslag på ständiga förbättringar från medarbetarna.

Vi loggar alla förbättringsförslag. Vi har ett register, ett förbättringsregister och det är över 2000 förslag där varav 80 % redan är genomförda. [...] [Vi registrerar] när de kom in, vem som gör vad och sedan kan man följa dem. [...] Det ligger öppet så att alla kan gå in och titta på dem. [...] Sedan gör vi en selektion och lyfter upp en del förslag "det här är bra" och "där ska vi bli ännu bättre på att sprida goda exempel framöver".

Då avdelningen Verksamhetsstöd var nybildad hade man inte tidigare arbetat med definierade processer och arbetet med att kartlägga processer och värdeflöden på avdelningen kom först efter en inledande tvåårsperiod av kulturell förändring, berättar en intervjuperson.

När Verksamhetsstöd under våren 2013 påbörjade arbetet med att identifiera och dokumentera sina processer, beskrivs vissa spänningar ha uppstått. En intervjuperson påpekar att arbetet på avdelningen är funktionsindelad, med separata funktioner som har begränsad behörighet till ett specifikt område. För att kunden och kundvärden ska hamna i centrum kommer man på sikt vara tvungen att ändra på denna funktionsindelning, fortsätter intervjupersonen. Detta är något som skapar visst motstånd.

Ja, alltså, som i alla organisationer kommer revir och politik in när man börjar riva upp sådana här saker att [...] ur ett kundperspektiv och processperspektiv skulle det vara jättebra om vi hade en arbetsgrupp som utförde den här processen och inte tre. Och då blir det alltid så här att "men var ska den ligga" och man blir rädd och känner oro för sitt jobb och sina uppdrag och sina arbetsuppgifter att man ska bli av med dem. [...] [V]i har försökt att koordinera oss funktionellt när en kunds behov skär igenom flera funktioner inom Verksamhetsstöd. [...] Men det har funnits en rädsla i funktionerna att den gruppen ska bestämma över hur vi i vår funktion ska jobba, att vi inte själva får göra det. Det har varit en liten slitning där man ibland i den tvärfunktionella fokusgruppen säger att vi måste göra på det här sättet för kundens skull, men där funktionen säger nej.

Den process som avdelningen valde att börja arbeta med genom först en värdeflödeskartläggning och sedan en skriftlig processbeskrivning, var emellertid den minst komplexa processen, som avsåg inköpsarbetet. Som nämndes ovan har Verksamhetsstöd bara påbörjat sin resa och beskrivningen av leanarbetet på denna avdelning avslutas här. I det följande redogörs i stället för Försäkringskassans generella leansatsning under 2012 och 2013.

3.8.2 Organiserade positioner för implementeringen av lean i Försäkringskassan

För att inleda den stora satsningen med lean som verksamhetsstrategi för hela organisationen utsåg generaldirektören HR-chefen som ansvarig med uppgift att se till att lean verkligen implementerades. Den stora frågan handlade om att fundera på hur hela detta arbete skulle organiseras. HR-chefens roll som leanansvarig har både i personaltidningen Dagens Socialförsäkring (2012) och under intervjuer refererats till som leangeneral. Ett avgörande steg beskrivs av flera intervjupersoner ha varit att skapa ett så kallat *leanutvecklingsråd* som leds av en *övergripande leankoordinator*. Rådet består i övrigt av ett knappt tiotal *leankoordinatorer*, en från Nationella försäkringscenter, en från Lokala försäkringscenter, en från Kundcenter, självbetjäning, lokalkontor och kundfrågor, en från Försäkringsprocesser, en från Verksamhetsstöd, en från IT och en gemensam koordinator för staberna och huvudkontoret. Dessa träffas en gång i veckan. En intervjuperson beskriver att tanken först var att benämna gruppen leacentral, men att denna etikett snabbt övergavs då den "luktade centralstyrning" vilket var negativt genom att den förde tankarna till den problematiska period som Försäkringskassan bland annat genom leansatsningen försökte ta avstånd ifrån. Rådet beskrivs av en intervjuperson på följande sätt.

Varje avdelning har en representant i leanrådet. Det är ett rundabordsforum där vi funderar och tänker ut hur vi på bästa sätt ska kunna lämna råd till våra avdelningar, avdelnings- och enhetschefer, hur de ska kunna jobba på ett annat sätt. Alltså vi har ingen makt att tala om att nu ska ni göra så här i stället för så här. [...] Vi är inte en leanenhet, så vi har inte styrningen som en linje har, men vi kan låna drag av den. [...] Vi är inte ett projekt. [...] Vi är absolut inte ett program [...]. Den formen kan man inte använda även om det [...] kanske är den mest effektiva formen för att göra den här typen av förändringar. [...] Så vi är som vi säger, vi är ett initiativ. [...] Vi är ett rådgivande organ.

Leanutvecklingsrådet som har möten en gång i veckan har till uppgift att vägleda och ge råd till organisationen under leanimplementeringen, men också att stödja implementeringen specifikt på de respektive koordinatorernas egna avdelningar. Bland annat utvecklar rådet en manual som är tänkt att spridas i verksamheten.

Ja, precis ge råd och stöd kring dels vad lean handlar om, dels så att säga vad vi behöver, alltså vi behöver jobba fram grundläggande saker kopplat till vad lean betyder för Försäkringskassan,

det kan vi identifiera. Det kan vara till exempel att börja fundera på våra principer, alltså leans principer, hur gör vi dem till våra? Vi håller på och utvecklar en handbok till exempel som på något sätt ska vara en enkel manual för medarbetarna att faktiskt kunna förstå.

Leankoordinatorerna är utsedda av avdelningarna själva och har olika profiler och olika formella positioner. En av dem är kvalitetschef på en avdelning, ett par återfinns i avdelningens ledningsgrupp, medan andra är utsedda på grundval av deras intresse för lean utan att ha något formellt chefs- eller ledaransvar.

De flesta är valda inte alls utifrån ett leanperspektiv, utan för att de representerar någonting på sin avdelning och sedan så får vi lära dem lean på vägen.

En koordinator beskriver sitt arbete som bestående av två roller.

Jag har liksom två roller, den ena är att jag ska stödja inom min organisation och se till att vi kommer igång med uttrullningen [av lean] och hur vi lägger upp det och vilka som ska gå [leanutbildning] när och få ihop det med verksamheten så att vi kan sköta det vi ska sköta. Sedan är det den delen som är i leanutvecklingsrådet där [...] tittar vi gemensamt på det, hur gör vi med de här frågorna, vad behöver vi ha fram, ja vi ska ta fram en handbok, vi behöver ha utbildningsmaterial [...] och så får några i uppdrag att titta på det.

Alla leankoordinatorer har dock inte ansvar för en specifik avdelning på Försäkringskassan. Några få personer representerar inte en specifik organisationsdel utan har i stället mer generella funktioner. Det finns vidare en övergripande leankoordinator som beskrivs, av en av de intervjuade, som en person som "missionerar, pratar och influerar" och som "[är] den som håller i tanket och ska sprida det". Den övergripande leankoordinatorns ledarskapsstil beskrivs av en intervjuperson som icke-auktoritär och mycket effektiv. Det effektiva, förtydligar en intervjuperson, ligger bland annat i att den övergripande leankoordinatören inte påtvingar sina idéer på Försäkringskassans olika avdelningar, utan snarare behåller en avvaktande inställning för att undvika att "folk får taggarna ut". När väl anställda inom Försäkringskassan blir nyfikna är koordinatorn dock engagerad och tjänstvillig.

Den dagen de säger "Vad är det du håller på med där borta [i leanutvecklingsrådet]?" [och koordinatorn svarar] "Jo, det ska jag berätta!" Då är det en helt annan min. Det är rätt häftigt faktiskt.

I leanutvecklingsrådet finns, förutom den övergripande leankoordinatören, en person som har ett mer administrativt ansvar.

Det är den som har budgetansvar [...] som organiserar våra möten, som skriver ihop en verksamhetsplan. [...] [Denna person beskrivs vara] lite bättre på praktiska saker och att få ner saker på papper och få saker gjorda. [...] Den bokar möten, skriver planer, fixar GD-föredragningar, skickar ut saker på remiss när vi tycker att vi vill influera på det sättet.

Utöver leanutvecklingsrådet och ovannämnda roller finns ett 30-tal så kallade leanvägvisare som är kopplade till leanutvecklingsrådet och som reser runt och utbildar flertalet av Försäkringskassans drygt 13 000 medarbetare i lean. Även vägvisarnas bakgrund varierar. En intervjuad vägvisare berättar att han började som handläggare i en av de tre kundmötesorganisationerna men att han sedan blev tillfrågad om att bli leancoach och efter detta arbete blev han leanvägvisare. Leanvägvisarna arbetar intensivt med intern leanutbildning⁸.

Vi har fram till årsskiftet [...] kanske 2 500–3 000 medarbetare som hade gått igenom någon form av träning under två till tre år. I år ska vi göra 5 000, nästa år ska vi göra 5 000 till. [...]

⁸ Förutom de utbildningsinsatser som leanvägvisarna driver i hela Försäkringskassan under ett antal år, anordnades under hösten 2012 en stor leankonferens för alla chefer inom Försäkringskassan.

Ja, 10 000 i alla fall. Jag har åtta grupper för tillfället och någonstans mellan 10–15 medarbetare [i varje grupp]. [...] Vi har åtta pass. Det första är en heldag, ungefär sex till sju timmar och sedan är det sju stycken tvåtimmarspass under 14 veckor ungefär.

Försäkringskassan har vidare *leancoacher*. Dessa är medarbetare ute i verksamheten vilka är utsedda för att stödja det lokala leanarbetet och se till att de så kallade förbättringsgrupperna fungerar. En intervjuperson berättar om förbättringsgrupperna som leds av leancoacher.

Antingen kan det vara att det är någon i själva förbättringsgruppen eller kan det vara en enhetschef. Inom kundcenter har man till exempel sagt att där arbetar man med ett coachande ledarskap så där har man bedömt att det är enhetscheferna som också är leancoacher och har då lite fördjupad kunskap i olika metoder och så.

En stabschef i en av kundmötesorganisationerna berättar hur de valt coacher på denna stab.

I vår lilla grupp får [coacher] lite extra utbildning, för det är inte tanken, absolut inte tanken, att chefen ska kliva in och ta kommandot i det här, utan tvärtom kliver [chefen] ett steg tillbaka. [Det var] framför allt två som var engagerade och tyckte att det här var spännande och kunde ge en positiv bild av det och få med sig de andra på spåret och var lite pedagogiska också.

Coacherna beskrivs som metodspecialister som har en central betydelse för att få leanarbetet att verkligen komma till stånd.

Vi har den här rollen som vi kallar för leancoach som är en lokal metodspecialist. Den kan vara en chef, det är det på vissa ställen, den kan vara en teamkoordinator, det är det på vissa ställen och den kan vara någon som man utser till leancoach i grupper där man inte har team [...], men som kan vara lite drivande och se till att mötena hålls, hjälpa till med de här sakerna lite mer.

Några intervjupersoner betonar att coachrollen, liksom flera av de andra rollerna som beskrivits ovan, egentligen bör ses som tillfälliga. Det är något man skapar under den fas då lean lärs ut och behöver understödjas genom att utse ett antal personer med uppgiften att driva på arbetet. På sikt, menar intervjupersonerna, ska förhoppningsvis lean vara internaliserat i hela personalstyrkan inom Försäkringskassan, varför det då inte kommer att behövas några särskilda leanroller.

Ytterligare en nyskapad kategori för anställda är, som beskrivits ovan, således *förbättringsgrupper*, som skapats inom hela organisationen. Tanken är att en förbättringsgrupp ska omfatta ett tiotal personer som arbetar på samma avdelning och som ska ses regelbundet för att diskutera avvikelser och förbättringsförslag. En intervjuperson menar att en aspekt som gör lean som styrverktyg så attraktivt (till exempel i förhållande till styrkortet) är den verktygslåda som är kopplad till lean, vilket gör redskapet mycket konkret och lätt att använda. Det blir bland annat aktuellt när förbättringsgrupperna träffas veckovis.

Det är en verktygslåda kopplad till det som är ganska omfattande och ganska konkret vilket jag inte har sett på andra håll, de innehåller mera de här styrbitarna bara. Här är det ända ner till skruv- och mutternivå, så finns det en massa stödämnen eller metoder, verktyg och processer som man bara kan ta och anpassa och använda och det gör att det blir ganska lättanvänt.

Ett verktyg som förbättringsgrupperna använder för att identifiera avvikelser i vardagen och diskutera förbättringsåtgärder utifrån är *leantavlan* som man samlas kring en gång i veckan. Dessa tavlor började sättas upp under 2012.

Det finns [förbättringsgrupper] som består av färre personer, men max 15. Då är det den gruppen som jobbar och har sina tavelmöten som vi kallar det. De går igenom vad det finns för avvikelser eller förbättringsförslag.

Avvikelseerna tar sin utgångspunkt i standarder som formaliserats kring hur arbetet ska gå till på den aktuella avdelningen och kring arbetet med specifika ärenden. I likhet med inställningen hos avdelningen Verksamhetsstöd, som beskrevs tidigare, finns en mer allmänt utspridd inställning

om att förbättringsarbeten och tavelmöten är något som medarbetare måste delta i trots att det kan ta en och en halv arbetstimme per vecka.

Det måste vara tydligt att det här inte är något fritt val, du kan inte välja att sätta dig så här [med armarna i kors]. Ja, i början kanske man får göra det ett tag, men till slut blir det inte ett fritt val utan man måste faktiskt engagera sig för att det är en del av vårt gemensamma arbete i att utveckla verksamheten. Fast det tycker jag, den där fasen har vi kommit över, men visst jag hör fortfarande kommentarer kring, alltså man muttrar att det tar tid. Det gör det, det tar tid och vi har satt av trettio minuter i veckan för ett sådant här reflektionsmöte, men det löser inte alla frågor, utan sedan gäller det att grupperna, man har olika grupper, de måste jobba lite däremellan också, så de får kanske sätta av en timme till i veckan. Så det går åt en och en halv timme i veckan för att jobba med utvecklingsarbete kopplat till det här.

Arbetet med att verka för flödeseffektivitet/kundvärde snarare än resurseffektivitet har dock inte tagit fart på allvar, beskriver några intervjupersoner, eftersom Försäkringskassan vid tillfället för den rapporterade studien inte hade hunnit utveckla processbeskrivningar utifrån kundvärden. Förbättringsgruppernas arbete kring tavelmöten med diskussion om avvikelser, förbättringsförslag och -åtgärder hade därmed främst fokuserat på att skapa en ny kultur i riktning mot kundvärden och ständiga förbättringar. En intervjuperson berättar om detta.

Det man gjort i förbättringsgrupperna, det är egentligen kanske inte det som lean förespråkar, att man tittar ur processvinkeln. Utan man har jobbat med ganska introverta utvecklingsdelar, alltså att man flyttar skrivare, att man förbättrar arbetsmiljön för personal, hellre än att titta på det som skapar värde för kund. Så förbättringsgrupperna finns och pågår men det har avstannat lite grann. Därför har vi startat upp det här arbetet [med att utveckla processbeskrivningar utifrån kundvärden].

3.9 Två utvecklingsprojekt med syfte att bli mer kundorienterade

3.9.1 "Grundbulten"

Eftersom handläggningen inom Försäkringskassan till stor del är lagstyrd och sedan ett antal år processtyrd för att kunna säkra att arbetet görs rättssäkert, blir lika över alla enheter i landet, samt är resurseffektivt, beskrivs det som svårt att helt överge centralstyrningen. Ett viktigt mål i förändringarna av Försäkringskassans styrning har enligt intervjupersonerna varit att minska detaljeringsgraden och lyfta fram kundperspektivet till exempel genom att öppna upp för mer flexibilitet i sättet att handlägga socialförsäkringsärenden. Detta sker bland annat inom projektet "Grundbulten" där en ny processtandard som ska stödja handläggarna i att få fokus på kundernas (de försäkrades) behov och underlätta deras kontakt med Försäkringskassan utvecklas.

En intervjuperson beskriver projektet på följande sätt.

Skälet till projektet Grundbulten är att våra processer är designade utifrån [ett produktionsperspektiv] [...] [V]åra processer börjar när en handläggare får en blankett i handen. Kundens process börjar mycket tidigare, den börjar direkt när den hamnar i behov av sjukpenning till exempel och då finns det massa processsteg i deras process som har med kommunikation på vår hemsida och blanketter att göra [...] sådant som inte idag finns inom våra processramar.

En medlem i projektet Grundbulten lyfter på ett liknande sätt fram att Ensa-processerna utvecklats utifrån ett produktionsperspektiv.

Jag tror att här har vi ett jättestort arbete [...]. [O]m jag utgår från mitt perspektiv är Ensa-processerna en process som vi har byggt för att det ska vara optimalt för oss. De tar inga som helst hänsyn till kunden. [...] [D]e har bara ett inifrånperspektiv, processen börjar när ansökan kommer in till oss tills vi har betalat ut pengarna.

Uppgiften i projektet Grundbulten beskrivs vara att ge förslag på hur Ensa-processerna kan arbetas om enligt det ovan beskrivna syftet. Som pilotexempel har barnbidragsförmånen valts. Projektgruppen leds av en person från Försäkringsprocesser, som är den avdelning som ansvarar för Försäkringskassans gemensamma processer och som även tog fram Ensa-processerna. En intervjuad deltagare i projektet Grundbulten beskriver sammansättningen i gruppen som en blandning av handläggare, generalister, specialister, verksamhetsutvecklare och chefer inom området barnbidrag. Försäkringskassans övergripande leankoordinator ingår i projektets styrgrupp.

Vi ska leverera en processtandard och det innebär att vi ska leverera ett antal principer för hur vi ska bedriva processer på Försäkringskassan. Till exempel att de ska vara kunddrivna, att de ska vara flexibla och det handlar om tilltalet i processbeskrivningar och så vidare.

En intervjuperson preciserar vad projektgruppen Grundbulten jobbar med på följande sätt.

Processerna designas om i Grundbulten på så vis att processen börjar från kundens behov och slutar när kundens behov tillfredsställts. Det som har varit tidigare om du [till exempel] ska ha sjukpenning eller en vän till dig ska ha sjukpenning så är ju ni lika inför Försäkringskassans sjukpenningsprocess. Det är samma aktiviteter i processen för er båda, men Grundbulten ska vara en [...] modulsamling där sjukpenninghandläggaren när den har kontakt med dig bedömer att du har behov av den här processen, och sedan bygger den processen för ditt behov. Så varje process kommer designas utefter kundens behov.

En deltagare i projektet utvecklar resonemanget ytterligare och berättar att en ny komponent i arbetet med processer är ett ”moduleringsstänk” för att på så sätt skapa mer flexibilitet och anpassning till de försäkrades (kundernas) individuella behov.

Går man igenom [dagens Ensa-processer] som de är uppbyggda nu är det först det här att identifiera behoven i åtgärd och sedan planera, värdera, komplettera, utreda om det behövs, bedöma, besluta och avsluta. Så är det uppbyggt idag. I framtiden ska man alltså kunna välja olika delprocesser och aktiviteter och arbetsmoment beroende på vad det är man ska kartlägga för process. Det här är bara tankar nu, men det vi tänker, är att vi tar fram en processbyglåda och ur den byglådan får man plocka ihop det som man behöver för en process [...] så bygger vi upp ett antal möjligheter utifrån kundens situation [...]. Alltså ett antal vägar som man kan gå som handläggare. Så det som handläggaren måste göra i framtiden, det är ju att förstå kundens situation och behov och välja väg genom den här processbyglådan.

I samband med beskrivningarna kring idén med moduler refererar man här till privat tillverkningsindustri, i exemplet nedan till Astra och Scania.

Astra har jobbat och har mycket erfarenheter av det och det är därifrån det här med moduler kommer, för så gör man i tillverkningsindustrin, man bygger upp moduler. De brukar ta Scania som exempel när man skulle ställa en lastbil.

Visionen som driver projektgruppen är att varje försäkrad (kund) ska känna att hon eller han är en person, och inte ett ärende som går igenom ett maskineri, förklarar en intervjuperson. En av deltagarna i projektet Grundbulten reflekterar över handläggarnas förändrade roll och arbetssituation om processerna arbetas om på detta nya sätt.

Alltså jag tror inte att det kommer att bli lättare för handläggaren, men roligare, alltså utifrån att förstå systemet och hur det är uppbyggt och att göra de här valen som tillfredsställer kundernas behov. Det måste vara, tycker jag, jätteroligt som handläggare, men man måste få tiden och möjligheten att göra det. [...] [V]i tänker att det ska finnas på intranätet och att man ska se kartan och att man ska kunna få upp text på aktivitet, om man vill ha en information om just den aktiviteten och vill man ha fördjupad information kan man klicka sig ner, man kan länka till lagtext och så vidare.

Ett hjälpmedel som diskuteras i projektgruppen handlar om att använda sig av olika kundsegment, ett arbete som leds av avdelningen Analys och prognos. Där beskrivs medborgare ha kategoriserats i termer av aktiva kontra passiva liksom irrationella kontra rationella och olika beteenden.

detyper kommer därmed fram, som ”orolig”, ”uppgiven” och ”anspråkslös”. Det är vid tidpunkten för denna rapport inte bestämt om och i så fall hur denna typ av kategorier kommer att användas rent praktiskt, men det beskrivs av flera av de intervjuade som ett underlag som projektgruppen Grundbulten finner användbart i sitt utvecklingsarbete.

Ytterligare ett projekt som har till uppgift att förbättra kundperspektivet drogs igång parallellt med Grundbulten. Projektet kallas ”En enklare sjukförsäkringsprocess” och presenteras i det följande.

3.9.2 ”En enklare sjukförsäkringsprocess”

Projektet ”En enklare sjukförsäkringsprocess” initierades tidigt av Försäkringskassans nyutträdde generaldirektör som ett led i att stärka kundorienteringen. Tanken med projektet är att kartlägga processer utifrån ett individperspektiv. Drivkraften till att göra dessa kartläggningar beskrivs vara att kunna förenkla de försäkrades interaktion med Försäkringskassan och att kunna vara lyhörd och flexibel för att olika försäkrade kan ha olika behov av stöd under sådan interaktion, utifrån det övergripande målet att skapa högre kundvärde, men även att lägga resurser på de ärenden som kräver detta och inte på de ärenden som är av enklare karaktär.

[I projektet] En enklare sjukförsäkringsprocess [arbetar vi] utifrån ett individperspektiv, inte på samma sätt som vi har kartlagt processer tidigare, där vi mer har tittat på vilka moment måste vi göra [...], ett internt perspektiv. Nu har vi mer tagit perspektivet, vad händer från första dagen att man är sjukfrånvarande på sin arbetsplats till att man återgår i arbete eller får en stadigvarande ersättning? Då är det hela den resan, man har kontakt med sin arbetsgivare som sjukskriven, med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i en del fall. Så det här är ett myndighetsgemensamt arbete som vi gör.

Projektet har således en något annorlunda inriktning än Grundbulten med en tydligare fokusering på själva innehållet i de försäkrades interaktion med Försäkringskassan när det gäller just sjukförsäkringen och där denna interaktion är en del av ett större flöde där Försäkringskassan endast är en part bland flera (till exempel vårdcentraler, arbetsgivare, Arbetsförmedling).

Ett av de testarbeten som En enklare sjukförsäkringsprocess jobbar med handlar om att skapa ett effektivare flöde genom att förbättra förutsättningarna för en differentierad information från hälso- och sjukvården till Försäkringskassan. En projektmedlem beskriver detta arbete så här.

[D]et testet som vi kör tillsammans med hälso- och sjukvården i Jönköping och Norrköping, vi kallar det för differentierad information från hälso- och sjukvården till Försäkringskassan. Egentligen säger vi att ja, när den sjukskrivande läkaren får en patient och det blir aktuellt med sjukskrivning då får de två val egentligen. De måste göra ett ställningstagande, om läkaren tror att det här är ett sjukfall som kommer att hålla sig ganska kort, allting pekar på en ganska snar återgång i arbete. Patientens egen uppfattning om det och medicinska pekar i samma riktning, då kan läkaren välja ett förenklat läkarintyg där de inte behöver lämna särskilt mycket information till oss på Försäkringskassan och vi kommer också att hantera det ärendet som ja, linjärt där utgången är given. Vi kommer inte att lägga utredningstid i det ärendet, utan vi kommer i stort sett administrera utbetalning bara, men om vi då säger att läkaren tycker att det finns en grupp som man kan hantera förenklat, då säger man samtidigt att det finns en annan grupp som har större behov där vill vi ha mer och bättre och tidigare information om hur situationen ser ut, så att vi snabbare kan komma igång med insatser som är vettiga.

I projektgruppen har man under den inledande utredningen, den så kallade ”nulägeskartläggningen”, arbetat fram tre olika typer av sjukskrivningssituationer som karaktäriseras av olika behov: 1) Korta sjukfall där de försäkrade enbart behöver ersättning för den tid de varit sjuka; 2) Försäkrade som är tillfälligt sjuka och kommer att gå tillbaka i sitt vanliga arbete, och som inte är i behov av insatser eller stöd samt 3) Försäkrade med behov av personlig kontakt, insatser och stöd för att återgå i arbete så snart som möjligt/hitta en långsiktig och hållbar lösning (internt presentationsmaterial april 2013 Försäkringskassan). Den första behovsgruppen återfinns i unge-

får hälften av alla sjukförsäkringsärenden som Försäkringskassan handlägger. Den sista behovsgruppen som kräver mest resurser utgör ungefär 15–20 procent av fallen. En medlem i projektgruppen berättar att dessa tre flöden inte var kända för Försäkringskassan tidigare, då man snarare såg på de försäkrade ur andra perspektiv. Beroende på hur den försäkrades sjukskrivning ser ut och beroende på vilket behov den försäkrade har, kommer flödet att se annorlunda ut. Den första behovsgruppen beskrivs på följande sätt.

En stor grupp, kanske 250 000 det är väldigt, väldigt korta sjukfall, många kanske redan är tillbaka i arbete när de ansöker om sjukpenning eller är de bara sjukskrivna en eller två veckor till. Den gruppen har inte så stort behov av insatser och stöd från Försäkringskassans sida, inte heller från hälso- och sjukvården och inte från Arbetsförmedlingen. Vi skapar så att säga inget värde där förutom att betala ut en ersättning för den tiden som de har varit borta.

Den andra gruppen beskrivs också som förhållandevis enkel även om det kan handla om längre sjukskrivningar.

Även om sjukfallen är ganska långa, man kanske passerar tre månaders sjukskrivning, man kanske närmar sig sex månaders sjukskrivning, tar sig de allra flesta av dem tillbaka till sitt vanliga arbete för egen maskin. Och det vi gör, det gör varken till eller från så att säga. Det som de har behov av är någon form av förutsägbarhet så att de kan fokusera på sin återgång i arbetet. Det finns ingen anledning att försöka gå in och förkorta deras sjukskrivning, det är inte konstruktivt att göra det.

Slutligen finns den tredje behovsgruppen där Försäkringskassan, enligt projektgruppen, bör satsa mer resurser för att skapa värde för den försäkrade.

Och sedan den tredje gruppen som också är långtidssjukskrivna eller sjukfall som förväntas att bli långa där kan vi se att, jamen det är personer som har en ganska komplex problembild, det kanske inte bara har med medicinska förutsättningar att göra. Där finns det ett stort behov av stöd och insatser från vår sida.

Ett sätt att identifiera dessa behovsgrupper är, som ovan kort nämnts, att samarbeta med exempelvis hälso- och sjukvården, vilket testas i mindre skala.

Som beskrivits tidigare tog Försäkringskassan beslut 2012 om att införa lean som verksamhetsstrategi för hela organisationen, som en del av den gemensamma resan. Lean som verksamhetsstrategi är därmed också nära förknippad med både Grundbulten och En enklare sjukförsäkringsprocess.

4 Reflektioner kring det empiriska materialet

Som beskrivits i det föregående kapitlet pågår ett omfattande förändringsarbete av Försäkringskassans verksamhetsstyrning. I detta kapitel påbörjas analysarbetet genom en inledande reflektion kring de empiriska resultaten. I kapitlet som följer fördjupas diskussionen och fokus läggs på att diskutera de frågor som angavs i inledningen.

4.1 Svårigheter att frigöra sig från den centraliserade, detaljerade och auktoritära styrningen

I flertalet av de genomförda intervjuerna och i internt presentationsmaterial tas avstamp i de förändringar som beskrivits i början av föregående kapitel. Intressant att notera är dock att flera av de intervjuade uttrycker en tydlig önskan om att forskarna i detta projekt inte ska fördjupa sig i historien dels eftersom denna redan blivit beskriven vid ett flertal tillfällen, dels eftersom man vill lämna historien bakom sig och blicka framåt. Icke desto mindre utgår många intervjupersoner från just historien och för många verkar inte de stora förändringar som tidigare präglat verksamheten ha lagts till handlingarna, utan historien är allestädes närvarande, både i styrningen och i ledningen av dagens Försäkringskassa.

Några menar till och med, åtminstone utifrån ett styrningsperspektiv, att Försäkringskassan lever kvar som om organisationen fortfarande befann sig i en akut kris vilket den gjorde i början av 2000-talet.

Det finns en utbredd ambition som syftar till att man i Försäkringskassan vill lämna det gamla och påbörja något nytt. Ambitionen att förändra styrningen och komma till rätta med de delvis oförutsedda konsekvenserna av existerande styrning, har dock visat sig svår att realisera i praktiken. Detta bland annat därför att Försäkringskassan är en stor organisation som har ett så brett, komplext och ofta lagstyrt uppdrag. Detta gör att historien i allra högsta grad är levande i Försäkringskassan där till och med avskaffade styrmodeller fortsätter att existera parallellt med nya.

Som nämnts i det empiriska avsnittet beskriver flera företrädare för Försäkringskassan, både under intervjuer och i interna dokument, att den historiska utvecklingen kan illustreras i tre olika paradigmer. Denna typ av beskrivning gör att det kan vara lätt att tolka dessa som separata faser i en kronologisk kedja. I det första paradigmet skulle en enad försäkringskassa skapas, det vill säga i samband med myndighetsreformen. I det andra paradigmet skulle den enhetliga Försäkringskassan öka sin effektivitet. Slutligen, i det tredje och nuvarande paradigmet, skulle den enhetliga och effektiva Försäkringskassan bli effektiv också ur ett kundperspektiv. Det framställs som att ett paradigm existerar under en viss tid och sedan ersätts med ett annat paradigm. Men, den reflektion som vi i forskargruppen gör är att det snarare förefaller som att dessa paradigmer på intet sätt avlöser varandra – snarare existerar de parallellt.

Under dessa så kallade paradigmer beskrivs styrningen ha utvecklats på lite olika sätt. Under det första och det andra paradigmet lades mycket tid och resurser på att utveckla resultat- och finansiell styrning. Som en konsekvens av detta fick centrala enheter mycket makt och verksamheten blev extremt centraliserad. Förändringsarbetet beskrivs vidare ha bedrivits i ett mycket högt tempo och det drevs igenom av en grupp på hög organisatorisk nivå, framför allt stabsnivå – det så kallade programmet.

Ekonomistaben och controllerenheten har i sitt uppdrag ett särskilt ansvar för dessa frågor och fick således en särskilt central roll i detta arbete. Men, det var inte bara den finansiella och den resultatorienterade styrningen som fick ökat fokus, mycket arbete bedrevs för att utveckla och

förbättra försäkringsstyrningen. I denna del utgör styrningen via Ensa-processerna en viktig del och arbetet med dessa fick såväl stort utrymme som stort genomslag i verksamheten.

I Försäkringskassan växte, enligt intervjupersonerna, en stark kontrollstyrd organisation fram, som många beskriver som både mycket effektiv och väl fungerande. Några av dess framträdande egenskaper är en detaljerad centralstyrning, där den högsta ledningen beskrivs ha haft och fortfarande har kontroll på allt som händer, en hierarkisk och auktoritär styrning, både många och mycket standardiserade handlägningsprocesser, ett standardiserat sätt att fördela medel på och ett belöningssystem som premierar antal slutförda ärenden. Denna beskrivning återkommer många intervjupersoner till, både för att skildra historien och den styrning som idag bedrivs i Försäkringskassan.

De historiska förändringarna av styrningen beskrivs, både enskilt och tillsammans, ha bidragit till och än idag bidra till effektivitet, rättssäkerhet och enhetliga bedömningar vilket väl svarar upp mot det uppdrag Försäkringskassan blivit/är ålagda att lösa. Men samtidigt målas en annan bild upp som visar att det finns ”sprickor i fasaden” och att ett antal negativa konsekvenser av denna detaljerade centralstyrning har identifierats.

Några av de intervjuade beskriver att i det verksamhetsstyrningssystem som utvecklats, används samma grundmodell, samma indikatorer och samma resursfördelningssystem oavsett vilken del av Försäkringskassan det avser, oavsett vilken nivå styrningen bedrivs på och oavsett vad den karaktäriseras av. Flera lyfter fram att den blivit alltför statisk där samma schabloner, mål och mått används oavsett vilken förmån som avses. Det beskrivs att man är ”dåliga på att differentiera styrningen”.

Således spelar det enligt det styrsystem som intervjupersoner beskriver ingen roll om det handlar om ett ärende som endast tar någon enstaka minut att utföra (till exempel utbetalning av föräldrapenning) eller om det handlar om ett ärende som är betydligt mer komplext och som kan ta många år att lösa (till exempel rehabilitering av långtidssjukskrivna). Det är ingen skillnad i hur styrningssystemet är utformat. Denna beskrivning delas dock inte av alla. Vissa lyfter fram att de tre kundmötesorganisationerna själva utvecklar sina mål och mått och visst anpassar mätningarna till ärendets komplexitet.

Bland de konsekvenser som följer av den centraliserade och detaljerade styrningen som utvecklats i Försäkringskassan under senare år, identifieras brister gällande medarbetarnas arbetssituation. Bland annat pratas det om ”pinnjakt” och medarbetarmätningarna visar att allt inte står rätt till. De historiskt genomförda förändringarna som diskuterades ovan beskrivs ha implementerats på ett synnerligen hierarkiskt sätt, med mycket begränsat utrymme för enheter och grupper att fatta egna beslut. Alltifrån vilka och vilket antal personer som skulle arbeta var i den nya organisationen, till beställningar av kontorsmateriel, både vad som skulle köpas in och i vilken omfattning, beslutades av det så kallade programmet. Denna starka auktoritära styrning beskrivs i mångt och mycket leva kvar. Detta trots att många i den nuvarande ledningen betonar, ofta vid flera tillfällen under intervjuer, att det är viktigt att bryta med den auktoritära ledarstilen. Man arbetar medvetet med språket som ett instrument att åstadkomma förändring, till exempel genom att prata om och benämna styrrelaterade aktiviteter på ett annorlunda, mindre auktoritärt sätt än tidigare. Men, det finns en medvetenhet om att den auktoritära ledarstilen lever kvar i verksamheten och flera av de intervjuade som representerar stabsledande positioner uttrycker en frustration över att det auktoritära ledarskapet trots allt har ett så stort utrymme i verksamheten.

Denna vana vid centralstyrning i kombination med ett auktoritärt ledarskap verkar få som konsekvens att chefer på alla nivåer och medarbetare längre ut i organisationen inväntar tydliga direktiv kring vad de ska göra och hur de ska ta sig an olika saker. För att uppmuntra anställda till ökad grad av ”empowerment” – delaktighet och självständighet – avstår den högsta ledningen

från att definiera innehållet i olika styrverktyg. Bland annat finns ingen tydlig definition av begreppet värderingsstyrning eller av lean och detta beskrivs av många av de intervjuade som frustrerande och man inväntar definitioner och preciseringar från högsta ledningen. Det sägs dock att detta, att avstå från att till exempel definiera olika begrepp, är en medveten strategi från generaldirektörens sida, för att skapa delaktighet och engagemang. Idén är att medarbetarna i verksamheten ska göra de nya styrinstrumenten till sina egna och fylla dem med eget innehåll. Denna öppna hållning kan dock ställas emot implementeringen av nya verksamhetsstyrningsinstrument som till exempel lean där man å ena sidan ska ha möjlighet att fylla begreppen ute i verksamheten, men där man å andra sidan genomför omfattande utbildningsaktiviteter och gör lean till något obligatoriskt. Det finns således inget val för enskilda medarbetare eller grupper av medarbetare att till exempel avstå från att arbeta med lean. Att införa lean är något obligatoriskt som ingen kan undkomma.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att förändringarna i linje med till exempel lean, precis som med flera andra pågående förändringsarbeten, utvecklas och införs samtidigt vilket gör att flera ledande personer i Försäkringskassan beskriver det som att ingen i organisationen vet mer än någon annan. Även om ett motiv till detta sätt att arbeta med förändring är att skapa delaktighet och engagemang, verkar det idag också skapa osäkerhet och oklarhet. Delvis kan detta bero på att den övergripande idén med styrningen inte är kommunicerad. En intervjuperson sammanfattar detta på följande sätt.

Vi pratade om det [lean] igår på vårt stabsmöte för det är ju så att verksamheten egentligen är på samma nivå som Försäkringskassans ledningsgrupp. Alltså de har inte kommit så mycket längre i sina planer för lean [än vad övrig verksamhet gjort]. Alltså det är klart att det finns en plan, det ska vara infört 2014. Det här och det här ska ske, men vad det är för något, det sitter Försäkringskassans ledningsgrupp och diskuterar samtidigt som vi för in det brett ute i verksamheten. [...] Och det kan vara jättebra, men det är svårt och det ställer stora krav naturligtvis. Alternativet skulle ha varit att ledningsgruppen hade suttit ett år och funderat och så har det inte skett någonting. Jag menar då har du fått andra problem. Så att jag tror att det här går, men det är därför det är svårt att säga var kommer vi att vara 2014 för det vet inte jag, men det kanske vi inte måste veta.

4.2 Snabbhet i att ta till sig nya modeller och inspiration från privat sektor

Försäkringskassan kan beskrivas som en organisation som ur ett styrningsperspektiv är snabb att anamma nyheter. Flera företrädare för Försäkringskassan som intervjuats beskriver hur de mycket tidigt kom att intressera sig för balanserade styrkort. På motsvarande sätt går det nu att observera hur de anammar lean som verktyg i sin verksamhetsstyrning. Intresset för dessa styrmodeller, som båda inledningsvis har utvecklats för och av privat verksamhet, är alltså stort i Försäkringskassan. Det har dock parallellt med utvecklingsarbete och implementeringsarbete pågått en diskussion om huruvida dessa styrverktyg verkligen är lämpliga att använda i offentlig sektor. Det finns företrädare som är tydligt skeptiska och andra som ser dessa som det enda alternativet.

Valet att införa lean framställs i intervjuerna som både självklart och logiskt, men införandet verkar inte ha föregåtts av några förstudier eller utredningar kring alternativa modeller. Inte heller har några kalkyler genomförts kring kostnader och förväntade resultat. Att göra på detta sätt är på intet vis unikt för Försäkringskassan – det är vanligt att verksamheter implementerar nya verksamhetsstyrningsverktyg utan några omfattande beslutsunderlag (jfr till exempel Rövik 2000, 2008; Mårtensson 2007).

Influenserna från privat verksamhet beskrivs ha ökat under senare år i Försäkringskassan. Många intervjupersoner tar upp att antalet personer med sin huvudsakliga erfarenhet från arbete i privat sektor vilka anställts i Försäkringskassan har ökat. Bland annat nämns att ledamöter i ledningsgruppen i allt större utsträckning har kommit att utgöras av personer med större variation i bak-

grund och att andelen representanter med erfarenhet från privat verksamhet har ökat mycket. Att på detta sätt ha erfarenhet från den privata sektorn verkar dock vara ett mer utspritt fenomen i Försäkringskassan, men framför allt i relation till dem som arbetar med leansatsningen. Flera av dessa beskrivs ha lång erfarenhet från arbete i privata företag, ofta med specifik kunskap och erfarenheter av just leanarbete.

Under intervjuerna gjordes, som tidigare noterades, flera referenser till just leanarbete i privat sektor (bland andra Astra Zeneca, Scania och Swedbank), med förklaringen att det inte fanns många offentliga organisationer att låna inspiration ifrån eftersom det var främst inom privat verksamhet som lean hade implementerats. I stort sett aldrig lyftes referenser i relation till offentlig sektor fram, detta trots att till exempel sjukvården under många år arbetat leaninspirerat.

Lean har visserligen sitt ursprung i privat sektor, men har på senare år fått en förnyad aktualitet (Larsson 2012), framför allt i myndigheter (Brännmark 2012). Försäkringskassan ingår dessutom i ett leanmyndighetsnätverk. Trots detta gör intervjupersoner överlag inga hänvisningar till leanerfarenheter i offentlig sektor utan enbart till leanarbete i privat sektor, där till exempel kund är en mer given kategori.

4.3 Likheter och olikheter mellan styrmodeller

I detta avsnitt diskuteras några likheter och skillnader mellan de identifierade styrmodellerna. Då styrningen fram tills beslutet att införa lean togs har beskrivits som influerad av framför allt Ensa-processer och styrkort kommer dessa att behandlas först. Sedan förs en diskussion kring den nyligen införda styrpyramiden där lean utgör en del och vi avslutar med att diskutera kundbegreppet då detta visat sig vara centralt i det pågående leanarbetet.

4.3.1 Om styrkort och Ensa-processer

Det styrkort som kommit att användas i Försäkringskassan har sett lite olika ut under årens lopp, men de olika varianterna har alla stora likheter med det balanserade styrkort som Kaplan och Norton (1992) lanserade i början av 1990-talet. Arbetet med (det balanserade) styrkortet i Försäkringskassan beskrivs ha kommit att mycket snabbt fokuseras kring mål och mått och kanske särskilt kring mått. Att mått ofta har en (alltför) central roll i det balanserade styrkortet har konstaterats vid flera tillfällen. Redan vid formuleringen av mål blir det kvantitativa och mätbara viktigt då utgångspunkten vid sättande av mål skulle karaktäriseras av de så kallade SMART-kriterierna. Enligt dessa ska mål vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Detta fokus på mål och mått beskrivs av några som ett resultat av att styrkortet inte infördes korrekt. Medlet för att uppnå denna kontroll handlade om att mäta. Många av måtten fokuserar på påtagliga prestationer och handlar om att mäta antal och att mäta kostnader. Andra aspekter som uppfattas mer svårmätbara, som till exempel kvalitet, kommer dock i skymundan och följs inte upp på samma sätt.

Processbeskrivningarna, som kallas Ensa-processer, har utöver styrkortet utgjort och utgör ännu idag en viktig del i Försäkringskassans styrning. Viktigt att betona är att Ensa-processerna (och tidigare handböcker och instruktioner som på liknande sätt detaljstyrde handläggningsarbetet) på intet sätt utgör något nytt instrument för styrning, men de beskrivs ha fått allt högre prioritet i verksamheten. Ensa-processerna uppdateras kontinuerligt och idag finns totalt 24 processer dokumenterade i den senaste versionen.

Som framgått av den empiriska beskrivningen tog arbetet med Ensa-processerna avstamp i ett internt handläggarperspektiv, det vill säga arbetet med att utforma processerna startade i och med att ett ärende inkommit till myndigheten och bedrevs fram till att det lämnade myndigheten i

form av ett beslut. Denna utgångspunkt i det interna handläggarperspektivet utgör idag den stora kritiken mot Ensa-processerna där de stundom anklagas för att utgöra ett hinder för att kunna kundanpassa verksamheten.

Genom införandet av Ensa-processer har verksamheten blivit standardiserad inom hela Försäkringskassan, men beskrivs, som lyftes fram ovan, också ha resulterat i att medarbetare inte har något större utrymme att fatta egna beslut. Som konstaterats tidigare är Ensa-processerna i hög grad styrande för det dagliga arbetet, till exempel genom att tidsåtgång och antal ärenden registreras och följs upp på gruppnivå och ibland till och med på individuell handläggarnivå. Det är också inom ramen för Ensa-processerna som det omfattande kalkylarbetet haft en viktig grund. Kalkylerna för hur många ärenden som ska klaras av och med vilka medel gjordes här. Ensa-processerna verkar således utgöra ett mycket viktigt instrument för att åstadkomma mål- och resultatstyrningen. Fördelning av medel via Ensa-processerna har resulterat i att fördelningsnyckeln har kommit att bli styrinstrumentet. Avsikten var att fördela medel utifrån antal ärenden, men denna nyckel används idag för att utvärdera och belöna enskilda individers prestationer, vilket diskuterades ovan i termer av oavsedda konsekvenser av tidigare styrning. Detta trots att ledningen återkommande betonar att detta inte ska få ske. Man kan därför säga att det finns en dissonans mellan resursfördelningssystemets utformning (kalkylernas logik) och belöningsystemets utformning eller åtminstone dess praktik, eftersom intervjupersoner beskriver att individuell belöning baseras på individuell mätning av prestationer (den så kallade pinnjakten). Å ena sidan fördelas resurser på gruppnivå, å andra sidan mäts prestationer på individnivå.

Ensa-processerna skiljer sig från styrkortet då de är kopplade till den enskilda handläggarens handläggningsarbete och utgörs av synnerligen detaljerade beskrivningar som utvecklas kontinuerligt. I vissa fall har utvecklingen resulterat i att tillsynes ”enkla” ärenden har fått omfattande manualer på flera hundra sidor. Så precis som det beskrivits ovan, där styrkortet och mätningarna i styrkortet fått konsekvenser som inte upphovsmakarna kunde förutse, beskrivs Ensa-processerna ha utvecklats till något som initialt inte var avsikten.

Huruvida Ensa-processerna utgör en hjälp eller snarare försinkar handläggningen råder det olika åsikter om. Några uttrycker att Ensa-processerna är till stor hjälp, medan andra menar att dessa begränsar och beskär handläggarens professionella omdöme.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att i styrningen, trots att olika modeller och instrument införts, har mätningar genomgående haft en oerhört central roll. I stort sett alla de som intervjuats för denna studie beskriver att fokus på mätningar och mått snabbt omvandlades från att vara ett medel för styrningen till att bli ett mål i sig (jfr Mårtensson 2007). Flera intervjupersoner ger vidare uttryck för att det finns välfungerande och etablerade styrsystem i Försäkringskassan, men att man trots detta saknar kunskap kring en rad viktiga dimensioner för att förverkliga den strategiska styrningens behov. En sådan dimension utgör medarbetarna. Det kan konstateras att medarbetarna har en mycket undanskymd roll i såväl den styrkortsinspirerade styrningen som i styrningen utifrån Ensa-processer. När medarbetarna omnämns i intervjuerna är det inte som individer utan snarare som arbetskaper – som utförare av handläggning. Hänvisningar till medarbetare görs av några intervjupersoner genom att beskriva dem som ”de på fabriksgolvet”. En intervjuperson menar att utöver att medarbetarna som grupp har marginaliserats och kommit i skymundan har även gruppen chefer ”nästan idiotförklarats” genom att de i princip inte får något utrymme för egna bedömningar i det centraliserade och mätningsorienterade kontrollsystemet som utvecklats. Detta i kombination med den tidigare mycket hierarkiska och auktoritära styrningen gör att det sannolikt kommer att krävas ett omfattande arbete för att dels kunna återfå medarbetarnas och chefernas förtroende och tillit till ledningen, dels förändra den auktoritära och centralstyrda kulturen.

4.3.2 Om styrpyramid och lean

Som beskrivits i empirikapitlet utgör lean Försäkringskassans verksamhetsstrategi. Som sådan utgör lean en del i den så kallade styrpyramiden.

Styrpyramiden beskrivs ganska ofta som en ersättning till styrkortet och det anges vidare att styrkortet har avskaffats. Men, när det empiriska materialet analyseras framträder oklarheter kring huruvida det gamla styrkortet i praktiken är avskaffat, liksom hur i så fall styrkortet och styrpyramiden hänger ihop, om de överhuvudtaget gör det. På stabsnivå säger ett par intervjupersoner tydligt att styrkortet, åtminstone som begrepp, är avskaffat och är ersatt med en styrpyramid. I de tre kundmötesorganisationerna beskriver vissa styrkortet som avskaffat, men det framstår som oklart varför och vad det eventuellt ersatts med. Andra vet inte om att styrkortet är avskaffat utan hävdar att styrningen fortfarande sker utifrån det.

Styrpyramiden beskrivs sammanfattningsvis vara under utveckling och framstår i skrivande stund framför allt som ett visuellt redskap för ett fåtal personer på hög stabsnivå, snarare än ett praktiskt styrverktyg. Flera versioner av styrpyramiden har kunnat iaktas under den tid som den empiriska studien pågått. Då flera delar i styrpyramiden ännu sägs sakna definitioner och operationaliserade mått och mätpraktiker blir beskrivningarna ofta översiktliga och generella. Det stora flertalet av de intervjuade nämner överhuvudtaget inte den så kallade styrpyramiden, dess beståndsdelar eller hur de hänger samman. Relationen mellan styrpyramiden och lean framstår därför som vaga, detta trots att lean utgör en del i styrpyramiden.

I jämförelse med styrpyramiden framstår lean på ett tydligare sätt, samtidigt som det finns en vaghet, eller kanske ännu mer en tvetydighet, även här. En första reflektion är dock att det inte råder någon tveksamhet kring huruvida lean håller på att införas i Försäkringskassan. Samtliga intervjupersoner kan berätta om lean – leankonferensen som hölls för samtliga chefer hösten 2012, de pågående utbildningsaktiviteterna och de utvecklingsprojekt som pågår med anknytning till leansatsningen. Som framgår av redogörelsen för de leanpositioner som skapats i Försäkringskassan följer ett antal nya aktiviteter som återkommer på veckobasis, såsom leanrådsmöten och förbättringsmöten där visualisering (till exempel genom leantavlor) utgör en central idé om att förmå medarbetare att få överblick och känna ansvar för verksamheten och dess processer och flöden. I takt med att leanarbetet fortskrider på olika avdelningar påbörjas också ett regelbundet mätningarbete i syfte att styra och utvärdera medarbetares ”leanbeteende”, men också mätning och uppföljning av flödeseffektivitet i olika processer. Allt detta utgör påtagliga tecken på att lean är närvarande, och i viss utsträckning också genererar nya aktiviteter, inom Försäkringskassan. Leansatsningen skiljer sig därmed från tidigare satsningar på exempelvis styrpyramiden, men också på det ovannämnda styrkortet, då samtliga medarbetare inte utbildades på samma sätt. Den styrkortsinspirerade styrningen utgick från befintliga styrstrukturer och dessa utnyttjades och utvecklades.

Samtidigt uttrycker flera intervjupersoner att det inte är helt tydligt vad lean kommer att innebära i just deras vardag, liksom huruvida lean överhuvudtaget kommer att passa in och/eller införas överallt i verksamheten. Vissa intervjupersoner menar att lean framför allt passar för den operativa verksamheten, det vill säga för handläggningsarbetet, medan ledningsarbete lämpar sig mindre väl för lean. Andra hävdar att lean fungerar på alla nivåer, inklusive den högsta ledningsnivån, eftersom det finns en ”operativ nivå” i alla typer av arbeten. En aspekt som möjligen bidrar till denna tvetydighet eller dubbelhet i de tankar som intervjupersoner uttrycker, kan vara att det betonas av flera intervjupersoner (liksom i litteratur om lean) att lean utgör både en filosofi – en kultur – och en verktyglåda. Genom denna dubbelhet framställs lean som en attraktiv lösning (Sahlin-Andersson 1989), eftersom dubbelheten öppnar upp för betraktaren att välja att lägga vikt vid enbart en av dessa sidor: *antingen* den filosofiska sidan med betoning på begrepp som tillit, kundvärden, respekt för människan, och liknande, *eller* den praktiska verktyglådan

som utgörs av standardiserade processer, visualiseringstekniker, methodspecialister, tavelmöten med ständiga förbättringar och så vidare. Att betrakta lean både som en verktygslåda och en filosofi ligger för övrigt i linje med aktuell forskning som diskuterar lean, där ”misslyckade” lean-satsningar förklaras genom bristen på förståelsen för leans kulturella dimensioner (Bhasin och Burcher 2006; Brännmark 2012). Reflektionen som är värd att göra igen är dock att denna dubbelhet gör modellen attraktiv men också svår att tyda eftersom den öppnar upp för att intressenter kan välja att se bara en av dessa sidor och därmed välja att prioritera en dimension, medan den andra kommer i skymundan.

4.3.3 Om styrkort och lean

En likhet mellan styrkortet, som diskuterades ovan, och lean är vidare att intervjupersoner beskriver att man med båda dessa styrmodeller, åtminstone potentiellt, kan åtgärda flera problem som upplevs med dagens styrning i Försäkringskassan. En central dimension i lean är att arbeta med ett kundvärdesperspektiv, genom en fokusering på flödeseffektivitet, och att därmed motverka den tidigare alltför dominerande fokuseringen på resurseffektivitet. Samtidigt lever styrkorten kvar, som beskrevs ovan, och skapar oklara förutsättningar för ett fullständigt kundvärdesperspektiv. Ett annat sätt att uttrycka detta är önskan om att minska fokus på den inre effektiviteten och i stället öka fokus på den yttre effektiviteten, vilket enligt tidigare studier visat sig vara svårt att genomföra rent praktiskt. Hur Försäkringskassan arbetar med denna motstridighet diskuteras mer utförligt i rapportens analyskapitel.

Ytterligare en dimension i lean är, precis som i styrkortet, medarbetarna – respekt för människan och möjligheterna för enskilda medarbetare att påverka sin egen arbetssituation och bidra till ständiga förbättringar. Även här har tidigare studier av NPM-orienterade reformer (Diefenbach 2009) visat att det kan vara svårt att i praktiken skapa förutsättningar för inre och yttre effektivitet samtidigt som empowerment betonas. I den studie som här rapporteras var det tydligt att ”människan”, som anges som en central grupp i Försäkringskassans leanmodell, av i princip samtliga intervjupersoner likställs med kunden, snarare än medarbetaren, och att det framför allt är kunden och Försäkringskassans relation till kunder som står i främsta rummet för pågående utvecklingsarbeten och förändringsprojekt. Att det finns en tvetydighet gällande lean i detta avseende blir tydligt när en intervjuad medlem i den tidigare beskrivna projektgruppen Grundbulden reflekterar över vilken grad av flexibilitet och inflytande som egentligen kommer att finnas för handläggare när lean implementerats fullt ut. Intervjupersonen ser vissa utmaningar i att matcha de förväntningar på mindre detaljstyrt och mer förtroendeinriktat arbete som byggs upp kring lean.

Det finns ju jättehöga förväntningar [men] [...] en sådan här annan utmaning vi har [är] att när [lean marknadsförs i organisationen] så prata[s] [det] väldigt mycket om att det är ett sätt att ge medarbetarinflytande, att driva förändring, att komma bort från detaljstyrning, att få större påverkansgrad. Men teoretiskt är det väl inte alltid så eftersom man [enligt leanverktygslådan] ska standardisera processer, etablera, ta fram nya arbetssätt, införa nya processer och jobba enligt standard för att kunna identifiera kvalitetsavvikelsena. Så jag tror att vi kommer att ha en utmaning när vi har implementerat lean fullt ut att matcha de förväntningar som ibland byggs kring vad det egentligen är.

Vissa intervjupersoner framhäver just det annorlunda med lean som något ”mjukare” och tillitsoorienterat i jämförelse med den tidigare, mätorienterade, auktoritära och centraliserade detaljstyrningen. Samtidigt kan det konstateras att arbetet enligt lean i förlängningen också är tänkt att styras av standardiserade processer och att mätningar också utgör en central del av lean. Som till exempel framgick i beskrivningen av leanarbetet på avdelningen för Verksamhetsstöd användes mätningar bland annat för att generera det rätta beteendet när det gäller närvaro och aktivitet på förbättringsmöten.

4.3.4 Kundens roll i de olika styrmodellerna

Kunder har haft en tydlig roll både i styrkortet, där ett av fyra perspektiv utgjordes av just kunder, och i det nuvarande leanarbetet. I leanmodellen (se figur 4) anges, som ovan nämnts, den centrala principen vara *respekt för människan* och den återfinns i figurens cirkel, men analysen av det empiriska materialet visar att detta i Försäkringskassan framför allt verkar handla om kunder (de försäkrade).

När begreppet kund används av intervjupersonerna avses allt som oftast slutkunden, mottagaren av socialförsäkringsinsatser, även om enstaka avdelningar har ett relativt kundbegrepp där interna kunder inkluderas (till exempel avdelningen Verksamhetsstöd). Detta fokus på slutkunden innebär ofta att andra potentiella ”kunder” som regering, riksdag, medborgare i stort samt interna kunder inte inkluderas.

Kunden har, som nämnts ovan, också funnits med som en del i den styrkortsinspirerade styrningen, men beskrivs genom leansatsningen ha fått högre prioritet. Analysen av det empiriska materialet visar även att kundbegreppet verkar vara såväl accepterat som flitigt använt i Försäkringskassan, även om det finns flera som är skeptiska och tveksamma mer generellt till dess relevans i offentlig verksamhet som styrs politiskt med krav på rättssäkerhet och likabehandling. Det är dock en mer nyanserad bild av kunden som ges i den leaninspirerade styrningen, jämfört med den som fanns under styrkortstiden. Som diskuterats tidigare, utvecklas idéer om kunden (i bemärkelsen den försäkrade) i ett antal olika utvecklingsprojekt som pågår parallellt inom organisationen och av konsultfirmor som anlitas. Diskussioner förs om kundlöften, olika kundtyper, kundflöden och kundbehov. Vad gäller kundlöften startade under studiens gång ett stort utvecklingsarbete som involverat många medarbetare. Kundlöftena förväntas, enligt flera intervjupersoner, ha stor påverkan på den horisontella styrningen men nämndes bara översiktligt vid tidpunkten för studiens genomförande.

Det perspektiv som nämns oftast under intervjuerna är kundperspektivet. Dock nämns i stort sett aldrig kundperspektivet i relation till styrpyramiden eller i relation till de övriga perspektiven i styrpyramiden.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns en utbredd medvetenhet om att Försäkringskassans styrning behöver förändras. I de empiriska beskrivningarna återkommer intervjupersonerna till ett historiskt perspektiv på (den problematiska) styrningen i Försäkringskassan. Detta skapar en tydlig vilja att förändra den befintliga styrningen vilket också visar sig i den snabbhet med vilken Försäkringskassan anammar en ny modell, lean, utan några större reflektioner kring alternativ. En intressant notering är att trots den stundom mycket hårda kritiken mot tidigare (och fortfarande existerande) styrmodeller uttrycks det tydligt att dessa måste finnas kvar, antingen i sin helhet eller i reviderad form. I kapitlet som följer fördjupas detta resonemang och vad detta kan få för konsekvenser.

5 Diskussion och slutsatser

Efter kartläggningen av styrningen i Försäkringskassan och den efterföljande reflektionen, diskuteras i detta kapitel materialet med avseende på tre identifierade styrmodellerna. Därefter resoneras det kring olika spänningar som uppstår mellan styrmodellerna. Diskussionen visar att dessa styrmodeller har vissa gemensamma egenskaper, men att de även skiljer sig åt och ibland till och med är motstridiga.

5.1 Identifiering av parallella styrmodeller och hur de interagerar konceptuellt

Flera av intervjupersonerna i studien beskriver den historiska utvecklingen av Försäkringskassans styrning i termer av olika faser eller paradigmer vilka kan tolkas som en kronologisk utveckling av tre separata faser. Att paradigmskiftet från enhetlighet till effektivitet och till kundanpassning beskrivs ha ägt rum betyder emellertid inte att Försäkringskassan vid varje skifte problematiskt och fullkomligt har ersatt sitt sätt att styra med ett nytt. Som framgår av intervjuerna förefaller det snarare som att perspektivet har flyttats med varje paradigm men att element av tidigare paradigm också lever kvar, om än inte som huvudfokus för verksamhetsstyrningen. Paradigmen kan beskrivas som olika sätt att tänka kring verksamhetsstyrning, det vill säga som olika sätt att styra som följer olika logiker och som nedan betecknas som samtida och parallella styrmodeller i Försäkringskassan. Deras respektive karaktäristika redovisas i tabellen nedan. Viktigt att notera är att de identifierade styrmodellerna på intet sätt är unika för styrningen i Försäkringskassan, utan återfinns i styrning av offentliga organisationer mer generellt. Styrmodellerna kan, som nämnts ovan, hänföras till de ideologiska strömningar som Osborne (2006) presenterar. Den regelinspirerade styrningen kan framför allt hänföras till Public Administration (PA) och den styrkortsinspirerade styrningen till New Public Management (NPM).

	Regel	Styrkort	Lean
Förebild	Byråkratin i den offentliga sektorn	Det privata företaget (tjänsteföretaget)	Det privata företaget (industriföretaget)
Ideologisk hemvist	Traditionell offentlig förvaltning (PA)	New Public Management (NPM)	Kvalitetsrörelsen, japansk filosofi
Perspektiv	Försäkring	Produktion	Kund
Målgrupp	Ägare	Ägare	Kunder
Mål- och prestationsfokus	Regelefterlevnad, lika-behandling, rättssäkerhet	Öka transparens och kontroll, inre effektivitet, prestation och finansiella resultat	Skapa värde för kund/flödeseffektivitet, yttre effektivitet
Styrningsaxel	Vertikal	Vertikal	Vertikal och horisontell
Tillvägagångssätt	Hierarki, regler och detaljerade instruktioner	Mål och mått via lednings-, styrnings-, rapporterings- och uppföljningssystem	Ständiga förbättringar genom "empowerment" av individer och grupper
Språk/tilltal	Byråkratiskt, auktoritärt	Ekonomiskt/redovisning, neutralt	Process och flöden, personligt, icke-auktoritärt

Tabell 1. Tre parallella styrmodeller i Försäkringskassan.

En skillnad mellan de tre styrmodellerna utgörs av vilka förebilder som inspirerar styrningen. I den regelinspirerade styrningen är det den Weberianska byråkratin utvecklad för den offentliga sektorn som utgör huvudsaklig förebild. I den styrkortsinspirerade respektive den leaninspirerade styrningen är förebilden det privata företaget. Vad gäller den styrkortsinspirerade styrningen är det privata tjänsteföretaget idealet, medan idealet i den leaninspirerade styrningen är det privata, tillverkande industriföretaget. De ideologiska hemvisterna skiljer sig också där den regelinspirerade styrningen kan hänföras till traditionell offentlig förvaltning (PA) medan den styrkortsinspirerade styrningen har stora likheter med den reformrörelse som med ett samlingsnamn ofta benämns NPM (jfr Diefenbach 2009). Den leaninspirerade styrningen har två huvudsakliga ideologiska inspirationskällor, å ena sidan kvalitetsrörelsen och japansk filosofi å den andra.

De tre styrmodellerna kännetecknas vidare av tre olika perspektiv: försäkring, produktion och kund. Den regelinspirerade styrningen utgår från ett försäkringsperspektiv, det vill säga den har som syfte att bidra till att uppdraget genomförs med hög kvalitet utifrån lagstiftarens perspektiv. Den styrkortsinspirerade styrningen tar avstamp i ett produktionsperspektiv, det vill säga den syftar till att bidra till att uppdraget genomförs med hög verksamhetseffektivitet. Slutligen, den leaninspirerade styrningen har sin utgångspunkt i ett avnämarperspektiv, det vill säga den syftar till att uppdraget genomförs på ett sätt så att kunderna har förtroende för verksamheten.

En annan skillnad rör de mål, den målgrupp och det prestationsfokus modellerna kännetecknas av. De tre styrmodellerna kan sägas vara kompletterande i så måtto att de riktar sina huvudsakliga intressen mot olika för myndigheter viktiga målgrupper och mål. I termer av målgrupp har den styrkortsinspirerade styrningen och den regelinspirerade styrningen samma fokus, det vill säga ägarna (regering och riksdag). Det innebär att styrningen är organiserad för regelefterlevnad, likabehandling och rättssäkerhet – att tillgodose/svara mot de krav som ställs i lagar och förordningar samt i regleringsbrev och instruktioner. Eftersom Försäkringskassan är en statlig myndighet är den regelinspirerade styrmodellen allestädes närvarande och måste följas.

Rättssäkerhetsdimensionen beskrevs under intervjuerna ofta som en grundläggande och självklar (ibland till och med så grundläggande att den inte nämndes) utgångspunkt för styrningen. Att fokusera på staten som ägare innebär även att fokusera på den försäkrade, om än via staten som representant. Det betyder också att det i den regelbaserade och till viss del även den styrkortsinspirerade styrningen skapas distans till den försäkrade. Här finns en skillnad i den leaninspirerade styrmodellen med sitt fokus på kunderna – yttre effektivitet – det vill säga de försäkrade (framför allt de som har ett pågående ärende). Den styrkortsinspirerade styrningen riktar i stället sin styrning huvudsakligen mot prestationsmätning för högre effektivitet vilket i praktiken har visat sig betyda inre effektivitet.

Ovanstående skillnader i effektivitet, inre respektive yttre, kan variera över tid och beroende på den specifika kontexten. Under stabila förhållanden, där exempelvis mottagarnas (de försäkrades) behov är likvärdiga, kända och stabila kan inre och yttre effektivitet skapas simultant. Under mer föränderliga förhållanden är emellertid så inte fallet. Om olika mottagares behov skiljer sig åt kan inte yttre och inre effektivitet skapas simultant eftersom inre effektivitet betyder att ”läsa” verksamheten mot att genomföra uppgifter på ett fastställt sätt som möjliggör effektivisering. Den yttre effektiviteten syftar däremot till yttre anpassning som, om argumentet drivs till sin spets, innebär att den inre effektiviteten omöjliggörs av den ständiga anpassning som i det fallet skulle äga rum.

Försäkringskassans tidigare fokusering på att utföra arbetet utifrån devisen ”enkelt, snabbt och rätt” kan i detta fall tolkas som att ett avstamp tas i en grundläggande idé om att alla medborgares behov är desamma i alla situationer. Om antagandet inte stämmer är det tveksamt om den inre effektiviteten, det vill säga förhållandet mellan tillförda resurser och det som produceras,

kan maximeras utan att påverka graden av måluppfyllelse utifrån mottagarnas behov, den yttre effektiviteten.

Ytterligare en dimension där modellerna skiljer sig åt rör riktningen i styrningen (styrningsaxel) och hur den förverkligas. Kännetecken för den regelinspirerade styrningen i Försäkringskassan är den tydliga vertikala (hierarkiska och centraliserade) styrningen där verksamheten styrs och leds utifrån detaljerade instruktioner (Ensa-processer). I den regelinspirerade styrningen nämndes de handböcker, medan de under den styrkortsinspirerade styrningen utvecklades till processbeskrivningar, för att i dagens leaninspirerade styrning åter omarbetas för att bli mer flexibla och kundanpassade i till exempel projektet Grundbulten.

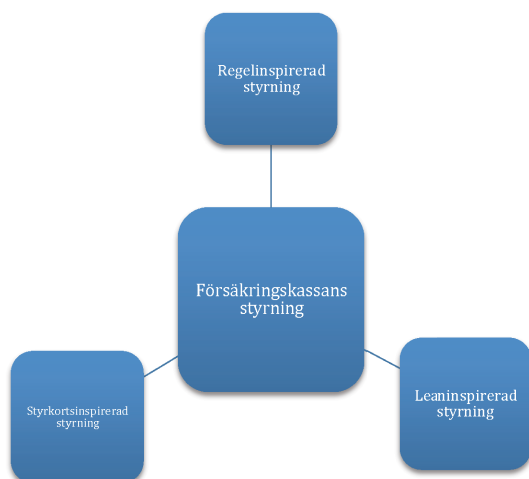
Den styrkortsinspirerade styrningen har flera likheter med den regelinspirerade styrningen gällande sitt fokus på vertikal styrning. Den starka fokuseringen på regler och detaljerade instruktioner har bytts ut mot en strävan efter styrning baserad på mål och resultat med hjälp av styrkort för att öka transparensen. I den leaninspirerade styrningen är styrningen tänkt att ske utifrån både den vertikala och den horisontella styrningsaxeln för att skapa värde för kunden. Den vertikala styrningen förväntas fungera som en ram för den horisontella styrning som, utifrån intervjupersonernas beskrivningar, förefaller kunna sträcka sig bortom medarbetarinflytande i det att arbetet med ständiga förbättringar inom avdelningar/grupper organiseras platt och leds av en coach som agerar processledare och som inte nödvändigtvis behöver vara en chef. Introduktionen av horisontell styrning, i och med arbetet med ständiga förbättringar, kan således förstås som ett försök att, inom ramen för Försäkringskassans vertikala styrning, decentralisera styrningen från centralt håll via avdelningar/grupper till medarbetarna.

Slutligen skiljer sig språket/tilltalet mellan de tre styrmodellerna. I den regelinspirerade styrningen tilltalas medarbetare byråkratiskt uppfifrån på ett auktoritärt sätt, medan tilltalet i den styrkortsinspirerade styrningen är mer neutralt med ekonomiska förtecken. I den leaninspirerade styrningen förefaller tilltalet däremot vara mer direkt, personligt riktat och icke-auktoritärt, med fokus på processer, flöden, löften och samordning.

5.2 Avslutning

Rapporten inleddes med ett citat som illustrerar att styrning inte alltid blir som man tänker sig – den får en rad oväntade konsekvenser. Det kan också konstateras att Försäkringskassan bedriver en mängd aktiviteter för att komma till rätta med styrningens oönskade konsekvenser. Dels arbetar man med att utveckla den befintliga styrningen, dels inför man nya styrmodeller.

Även om organisationer generellt, bland annat av legitimitetsskäl, har anledning att gentemot sin omgivning visa upp en sammanhållen och rationellt ordnad styrning där ledningen framställs kunna planera, kontrollera och utvärdera verksamheten (Meyer och Rowan 1977; Brunsson och Olsen 1989), ser vi i beskrivningen av Försäkringskassan att det är svårt, om inte omöjligt, att skapa en sammanhållen och övergripande modell som svarar mot de olika krav och förväntningar på verksamheten som Försäkringskassan via sin styrning ska förverkliga. Snarare finner vi att flera styrmodeller existerar parallellt (se figur 5 nedan). Ibland kompletterar de varandra, men ibland stärker de, krockar eller rent av konkurrerar de med varandra.



Figur 5. Styrmodeller i Försäkringskassan.

För att vidareutveckla kunskapen om, och fortsätta analysen av, Försäkringskassans styrning och dess konsekvenser, behöver ytterligare studier genomföras av hur styrningen organiseras, införs, uppfattas och mottas längre ut i organisationen. Vår avsikt i forskargruppen är att fördjupa analysen av *var* i verksamheten spänningar mellan de identifierade styrmodellerna uppstår, *varför* de uppstår samt *hur* de hanteras.

6 Referenser

- Ahonen, G. och Gröjer, J.-E. (2005), *Social Accounting in the Nordic Countries – from social accounting towards accounting in a social context*, I Jönsson, S. och Mouritsen, J. (red.), *Accounting in Scandinavia – The Northern Lights*, Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press, s. 43–60.
- Ahrne, G. (2007) *Att se samhället*, Malmö: Liber.
- Almqvist, R. (2006), *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*, Malmö: Liber.
- Almqvist, R., Holmgren Caicedo, M., Johanson, U. och Mårtensson, M. (2012), *Ansvarsfull verksamhetsstyrning*, Malmö: Liber.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T. S., Melander S. och Paulsson, G. (2011), Crossroads for organizations: A study of recent changes at the Swedish Social Insurance Agency, *Nordic Organisation Studies*, 13(4), s. 53–76.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T., Melander, S. och Paulsson, G. (2012), *Speglingar av en förvaltning i förändring: Reformeringen av Försäkringskassan*, Stockholm: Santérus förlag.
- Ax, C., Johansson, C. och Kullvén, H. (2009), *Den nya ekonomistyrningen*, Malmö: Liber.
- Benington, J. och Moore, M.H. (2011), *Public Value Theory & Practice*, New York: Palgrave Macmillan.
- Bhasin, S. och P. Burcher (2006), Lean viewed as a philosophy, *Journal of Manufacturing Technology Management*, 17(1), s. 56–72.
- Blomquist, T. och Packendorff, J. (1998), *Ekonomisk styrning för förändring – En studie av ekonomiska styrinitiativ i hälso- och sjukvården*, Handelshögskolan vid Umeå Universitet, Institutionen för Företagsekonomi.
- Boland, R. J. och Pondy, L. R. (1983), Accounting in organizations: a union of natural and rational perspectives, *Accounting, Organizations and Society*, 8, s. 223–234.
- Brunsson, N. (1994), Politicization and 'companyization' – on institutional affiliation and confusion in the organizational world, *Management Accounting Research*, 5(3–4), s. 323–335.
- Ahrne, G. och Brunsson, N. (2011), Organization outside organizations: the significance of partial organization. *Organization* 18(1) 83–104.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P. (1998), *The reforming organization*. Bergen: Fagbokförlaget.
- Brunsson, N. och Olsen, J. P. (1993), *The Reforming Organization*, London and New York: Routledge.
- Brännmark, M. (2012), *Lean i kommun och myndigheter – en översikt över existerande empirisk forskningslitteratur*, Stockholms offentliga utredningar, Innovationsrådet.
- Butterfield, R., Edwards, C. och Woodall, J. (2005), The new public management and managerial roles: the case of the police sergeant, *British Journal of Management*, 16, s. 329–341.

Chenhall, R. (2003), Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future, *Accounting Organizations and Society*, 28, s. 127–168.

Cole, R. L. och Caputo, D. A. (1984), The Public Hearing as an Effective Citizen Participation Mechanism: A Case Study of the General Revenue Sharing Program, *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 2 pp. 404-416.

Cooper, D. (1981), A Social and organizational view of management accounting, i Bromwich, M. och Hopwood, A. (red.), *Essays in British Accounting Research*, London: Pitman.

Dagens Socialförsäkring (2012), Försäkringskassan.

Diefenbach, T. (2009), New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment', *Public Administration*, 87(4), s. 892–909.

Dumay, J. C. (2009), Intellectual capital measurement: a critical approach, *Journal of Intellectual Capital*, 10(2), s.190–210.

Dunleavy, P., Margetts, H. Bastow, S. och Tinkler, J. (2006), New Public Management is Dead: Long Live Digital Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467–494.

Edwards, C. och Robinson, O. (2001), Better Quality Part-time Jobs? A Study of Part-time Working in Nursing and the Police, *Employee Relations*, 23(5), s. 438–453.

Edwards, C. och Robinson, O. (2004), An evaluation of the business case for flexible working among qualified nurses in the National Health Service, *British Journal of Industrial Relations*, 42(1), s. 167–183.

Ekonomistyrningsverket (ESV) *Balanserat styrkort i statsförvaltning*, Rapport 2006:11.

Farnham, D. och Horton, S. (1996), *Managing the New Public Services*, Basingstoke: Macmillan.

Ferlie, E., Ashburner, L. Fitzgerald, L. och Pettigrew, A. (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press.

Försäkringskassan (2013) Planeringsanvisningar.

Försäkringskassans riktlinjer (2010)

Försäkringskassans årsredovisning (2006)

Försäkringskassans årsredovisning (2008)

Försäkringskassans årsredovisning (2011)

Försäkringskassans årsredovisning (2012)

Gaffikin, M.J.R. (1994), Scientific Theory Construction in Accounting, i Gaffikin, M.J.R. (red.) *Contemporary Accounting Thought*, Prentice Hall, s. 7–27.

-
- Guthrie, J., Olson, O. och Humphrey, C. (1999), Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward, *Financial Accountability and Management*, 15(3/4), s. 209–228.
- Hasselbladh, H., Bejerot, E. och Gustafsson, R. Å. (2008), *Bortom New Public Management: Institutionell transformation i svensk sjukvård*, Lund: Academia Adacta.
- Hogget, P. (1996), New Modes of Control in the Public Service, *Public Administration*, 74(1), s. 9–32.
- Holmgren Caicedo, M. och Mårtensson, M. (2010a), The makings of a statement: accounting for employee health, *Journal of Human Resource Costing and Accounting*, 14(4), s. 286–306.
- Holmgren Caicedo, M. och Mårtensson, M. (2010b), Extensions and Intensions of Management Control - the inclusion of health, *Critical Perspectives on Accounting*, 21, s. 655–668.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och Roslender, R. (2010), Managing and Measuring Employee Health: a Critique, *Journal of Accounting & Organizational Change*, 6(4), s. 436–459.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och Tamm Hallström, K. (2013a), Styrningens långtgående konsekvenser, presented at the *18th Nordic Workshop on management accounting and control*, 31 January- 1 February, 2013, Örebro.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och Tamm Hallström, K. (2013b), New Public Management: jakten på den perfekta styrningen, i Holmqvist, M. och Hasselbladh, H. (red.), *Företagsekonomi i samhället*, Lund: Studentlitteratur.
- Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och Tamm Hallström, K. (2013c), Management accounting and control practices within a public organization: reinforcing NPM or starting anew, presented at the *22nd Nordic Academy of Management Conference*, Reykiavik, 21-23 August 2013.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons? *Public Administration*, 69, s. 3–19.
- Hood, C. (1995), The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme, *Accounting, Organisations and Society*, 20(2/3), s. 93–109.
- Hood, C. (2000), Paradoxes of Public-sector managerialism, old public management and public service bargains. *International Public Management Journal*, 3, s. 1–22.
- Hood, C. och Peters, G. (2004), The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), s. 267-282.
- Hughes, O. (2003), *Public Management and Administration: An Introduction*, UK: Palgrave Macmillan.
- Hörnqvist, L. (2013) Som viskleken. En studie av styrning och införandet av lean på Försäkringskassan. Masteruppsats. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) (2011), *Styrning i Försäkringskassan – Lokala Försäkringscenter och införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna*, Rapport 2011:2.
- Internt presentationsmaterial juni (2013) Försäkringskassan.

Internt presentationsmaterial maj (2013) Försäkringskassan.

Internt presentationsmaterial april (2013) Försäkringskassan.

Johanson, U. och Skoog, M. (2007), *Verksamhetsstyrning - för utveckling, förbättring och förändring*, Lund: Liber.

Kaplan, R.S. och Norton, D.P. (1992), The balanced scorecard measures that drive performance, *Harvard Business Review*, 70(1), s. 71–79.

Kirkpatrick, I., Ackroyd, S. och Walker, R. (2005), *The New Managerialism and Public Service Professions*, New York: Palgrave Macmillan.

Langfield-Smith, K. (1997), Management control systems and strategy: a critical review, *Accounting Organizations and Society*, 22(2), s. 207–232.

Lapsley, I. (2009), New public management: the cruelest invention of the human spirit? *Abacus*, 45(1), s. 1–21.

Larsson, E. (2012), Managementmoden och popularitetssvängningar. En studie av Lean-konceptet i svensk populärpress 1990-2008, Licentiatavhandling, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg.

Laughlin, R. C. (1987), Accounting systems in organizational contexts: a case for critical theory, *Accounting, Organizations and Society*, 12, s. 479–502.

Lind, R. och Ivarsson Westerberg, A. (2011). *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, Fjärde upplagan, Stockholm: SNS Förlag.

Malmi, T. och Brown, D. A. (2008), Management control systems as a package – Opportunities, challenges and research directions, *Management Accounting Research*, 19, s. 287–300.

Melander, S. (2013), *Kassakultur i förändring - Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Lund: Lunds universitet.

Meyer, J. och Rowan, B. (1977), Institutional organizations: Formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, s. 340–63.

Modig, N. och Åhlström, P. (2011), *Vad är Lean?* Stockholm: Stockholm School of Economics Institute for Research (SIR).

Moore, M.H. (1995), *Creating Public Value: strategic management in government*, Harvard: Harvard University Press.

Mårtensson, M. (2007), *Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor*, Mälardalen University, School of Business, Dissertation No. 41.

Mårtensson, M. (2009), Reaccounting Counting and Accounting-From Political Arithmetic to Measuring Intangibles and Back, *Critical Perspectives on Accounting*, 20(7), s. 835–846.

Nørreklit, H. (2000), The Balanced Scorecard—a critical analysis of some of its assumptions, *Management Accounting Research*, 11, s. 65-88.

Nørreklit, H., Jacobsen, M. och Mitchell, F. (2008), Pitfalls in using the balanced scorecard, *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 19(6), s. 65–68.

O'Donnell, D., Henriksen, L. B. och Voelpel, S. L. (2006), Guest editorial: Becoming critical on intellectual capital, *Journal of Intellectual Capital*, 7(1), s. 5–11.

Osborne, S. (2006), The new public governance? *Public Management Review*, 8, s. 377–388.

Osborne, S. (2009), Delivering public services: Are we asking the right questions? *Public Money & Management*, 29(1), s. 5–7.

Osborne, D. och Gaebler, T. (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume/Penguin.

Peters, B. G. (1996), *The Future of Governing*, Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.

Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the Public Services—The Anglo-Saxon Experience*, Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, C. och Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Proposition (2003/04:69), *Regeringens proposition 2003/04:69, En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

Puxty, A.G. (1993), *The social and organizational context of management accounting*, San Diego, CA: Academic Press.

Riksrevisionen (2006), *Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen*, Riksrevisionen rapport 2006:20.

Røvik, K.A. (2000), *Moderna organisationer - trender inom organisationstänkandet vid millennieskiftet*, Malmö: Liber.

Røvik, K. A. (2008), *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*, Malmö: Liber.

Sahlin-Andersson, K. (1989), *Oklarhetens strategi*, Lund: Studentlitteratur.

Skärvad, J. Olsson, P.-H. (2011), *Företagsekonomi 100 Faktabok*, Malmö: Liber.

Statskontoret (2009), *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, 2009:19.

Stoker, G. (2006), Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*, 36(1), s. 41-57.

Tinker, A. M., Merino, B. D. och Neimark, M. D. (1982), The normative origins of positive theories: ideology, and accounting thought, *Accounting, Organizations and Society*, 7, s. 167–200.

Voelpel, S. C., Leibold, M. och Eckhoff, R. A. (2006), The tyranny of the Balanced Scorecard in the innovation economy, *Journal of Intellectual Capital*, 7(1), s. 43–60.

www.forsakringskassan.se

Zawawi, N. H. M. och Hoque, Z. (2010), Research in management accounting innovations: an overview of its recent development, *Qualitative Research in Accounting & Management*, 7(4), s. 505–568.

US-AB
universitetservice

digitaltryck

Printed in Sweden 2014, www.us-ab.com



341900
Printed matter

Rapporten *Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter – en studie av styrningens komplexitet* bidrar med kunskap om styrningens komplexitet i svensk offentlig sektor. Analysen bygger på en omfattande empirisk studie i Försäkringskassan och deras pågående arbete med att utveckla och förändra styrningen. Genom beskrivning och analys av Försäkringskassans styrning kan tre styrmodeller som används parallellt identifieras, vilka bygger på delvis olika grundantaganden. De identifierade modellerna problematiseras utifrån dess likheter och olikheter. Slutligen förs en diskussion kring konsekvenserna för styrningens förutsättningar.

Rapporten kan med fördel användas som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete i olika typer av offentliga verksamheter. Den lämpar sig också som kursmaterial lämpligen på avancerad högskolenivå.

Mikael Holmgren Caicedo och Maria Mårtensson är båda forskare verksamma i Akademin för ekonomistyrning i staten (AES), Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Kristina Tamm Hallström är forskare vid Handelshögskolan i Stockholm/Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (Score).

Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) består av representanter från olika myndigheter som tillsammans med forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet arbetar för att initiera, skapa och förmedla kunskap om styrning i staten.

ISBN 978-91-981634-1-4

Företagsekonomiska institutionen

Stockholms universitet SE-106 91 Stockholm www.fek.su.se/aes



**Stockholms
universitet**