

OM OFFENTLIG SEKTOR

Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning

Anna Pauloff, Statskontoret

Johan Quist, Karlstads universitet



STATSKONTORET

Innehåll

Introduktion	5
Studiens förutsättningar	7
Metod	8
Försäkringskassans nya organisation	9
Bakomliggande orsaker till förändringen	11
Nya förutsättningar för styrning från huvudkontoret	14
Ärendekonzentration – ett mynt med två sidor	16
Ökad enhetlighet	19
Försäkringskassans förändringsarbete i ett större sammanhang	20
Slutkommentar	27
Summary	29
Centralisation and Specialisation in Swedish Public Administration	29
Referenser	31
Noter	35

Introduktion

En central del av den svenska förvaltningsmodellen är de självständiga myndigheterna som arbetar på armlängds avstånd från respektive departement. Denna separation mellan policyutformning och genomförande har sedan länge karaktäriserat vår förvaltning (Lundquist, 1992). Därutöver har det varit relativt vanligt med en intern decentralisering inom de självständiga myndigheterna. Ofta har denna interna organisering baserats på landets indelning i län, men också andra territoriella indelningar har förekommit. I flera fall har det inte enbart handlat om en intern organisering utan de territoriella enheterna har haft olika grad av självständighet. Försäkringskassan, som behandlas i denna artikel, är ett exempel på en organisation vars tidigare regionala enheter haft en hög grad av självständighet. Under de senaste 15 åren har utvecklingen i den svenska statsförvaltningen gått mot en återsamling av dessa regionala enheter. Skatteverket, Skogsstyrelsen och Tullverket är exempel på myndigheter som tidigare bestått av flera självständiga delar som idag är samlade i en och samma myndighet. Ibland används begreppet *enmyndighet* för att betona den nya, mer samlade organisationsformen. Försäkringskassans utveckling mot en enmyndighet är således ingen isolerad företeelse inom den svenska förvaltningen, utan kan ses som en del av en större utvecklingstendens.

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005. Samtidigt avvecklades de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket (RFV). Denna strukturomvandling från regionala myndigheter till enmyndighet har tillsammans med andra liknande reformer bidragit till att antalet statliga myndigheter har reducerats kraftigt. Vid 1990-talets början fanns det närmare 1400 myndigheter och år 2010 hade antalet

minskat till 391.¹ Den enda så kallade myndighetskoncern, det vill säga där regionala eller lokala myndigheter styrs av en centralmyndighet, som återstår i Sverige i dag är polisen. Även inom polisen har det dock förekommit diskussioner om strukturförändringar.

Intresset i denna artikel riktas mot de nya förutsättningar som skapas genom utvecklingen mot enmyndigheter samt de organisatoriska konsekvenser som denna utveckling för med sig. Vi kommer med utgångspunkt i Försäkringskassans förändringsarbete att diskutera konsekvenser för såväl ledning, anställda som medborgare. Ambitionen har varit att på ett fördjupat sätt belysa och problematisera Försäkringskassans förändringsarbete. Det finns dock ingen strävan efter att värdera olika delar av förändringsprocessen.

I en internationell jämförelse ter sig de pågående svenska reformerna något udda. New Public Management (NPM) är ett paraplybegrepp som används för att beskriva moderniseringen av ett antal statsförvaltningar, inte minst de anglosaxiska (Hood, 1991). Typiska drag i dessa reformförsök har bland annat varit utvecklingen av mer marknadslika modeller samt en stor tilltro till en rationell mål- och resultatstyrning. I många länder har det förekommit försök att skapa mer självständiga så kallade *agencies* med en ledning som kan styras med hjälp av tydligt utformade kontrakt (Hogwood, 1994; Peters & Pierre, 2000). Vi har alltså sett hur man försökt bryta ut delar av de stora ministerier som tidigare dominerat det organisatoriska landskapet och ge dessa utbrutna delar en mer autonom ställning. Det är fullt möjligt att likna denna tendens vid den situation som Sverige så länge haft, där regleringsbrev kan liknas vid kontrakt som utformas mellan huvudman/departement och agent/myndighet. Ofta saknas den mångåriga erfarenhet och många av de mer subtila styrformer som man historiskt har lärt sig att hantera inom den svenska förvaltningen. Från den internationella scenen ser vi också att många länder väljer att åter fånga in sina agenter och inlemma dessa i den ursprungliga formen (Talbot & Johnson, 2007). Trots olikheterna tror vi ändå

att de svenska reformerna har potential att säga någonting om spänningen mellan centralisering och autonomi som kan vara relevant också för den internationella diskussion som pågår.

På samma sätt skulle vi vilja argumentera för att det kan vara svårt att dra alltför stora paralleller med den kunskapsmassa som finns rörande sammanslagningar och fusioner inom privat sektor (se exempelvis Napier, 1989; Hellgren et al, 2004). Man kan givetvis hävda att det är organisationer med olika kulturer som slås samman i båda fallen. Vidare är det giltigt att framföra att det i båda fallen handlar om att skapa nya förutsättningar för individer, med allt vad det innebär i form av revirtänkande, förändringsovilja och osäkerhet. Men i ett väsentligt avseende skiljer sig förutsättningarna åt. I Försäkringskassans fall är det en sammanslagning av ett antal olika enheter som redan sedan tidigare arbetat med samma verksamhet, styrda av samma regelverk och politiska förutsättningar. Detta torde enligt vårt sätt att se det begränsa möjligheten till jämförelser med sammanslagningar inom privat sektor.

Studiens förutsättningar

Att beskriva, analysera och utvärdera organisationsförändringar är en svår uppgift eftersom det finns många aspekter på förändring som är viktiga att ta hänsyn till och som var för sig är komplexa. Några av dessa aspekter rör vilken typ av förändringar det är frågan om samt vem som är initiativtagare. Det kan dessutom vara utmanande att identifiera och avgränsa studieobjektet. Hur ser egentligen en förändringsprocess ut? Är det en och samma reform som Försäkringskassan har genomfört eller borde det istället med fördel betraktas som flera olika? Vi kan därtill addera det faktum att det under den aktuella perioden tillkommer reforminitiativ som ligger mer eller mindre utanför Försäkringskassans kontroll, men som ändå påverkar det aktuella förändringsarbetet. Ett sådant exempel är de förändringar i sjukersättningssystemen som under namnet *rehabiliteringskedjan* blivit något som kan liknas vid en parallell reform. Christensen & Laegreid (2007) menar att förändringsprocesser i

offentlig sektor ofta bör behandlas som ”*political cases, involving political steering, external pressure, and historical-institutional constraints*”. Liknande erfarenheter redovisas i Quist (2003) där en longitudinell studie som behandlar Skatteverkets förändringsprocess redovisas.

Metod

Underlaget till denna artikel härstammar från Statskontorets arbete med ett uppdrag från regeringen att granska Försäkringskassans förändringsarbete med anledning av sammanslagningen till en myndighet år 2005. Uppdraget lämnades till Statskontoret i juni 2005 och avslutades i september 2009. Statskontoret har i samband med uppdraget samlat in ett omfattande kvalitativt material, vilket i delar har använts i denna studie.

Det material som ligger till grund för studien består av intervjuer med 38 personer från Försäkringskassans lokala organisation. Intervjuerna genomfördes under hösten 2008 vid tre nationella och fyra lokala försäkringscenter, tre lokalkontor och ett servicekontor. Av de intervjuade var 13 enhetschefer och 25 handläggare. Handläggareintervjuerna genomfördes i form av gruppintervjuer med tre handläggare i varje grupp, medan enhetscheferna intervjuades enskilt.

Offentligt tryck samt olika interna styrdokument, såsom arbetsordningar och interna beslutsprotokoll, har också granskats från år 2003 och framåt. I underlaget ingår även vissa resultat från de två enkätundersökningar som Statskontoret genomförde under hösten 2005 samt hösten 2008. Enkäterna riktades till samtliga första linjens chefer och ett slumpmässigt riksrepresentativt urval handläggare. Totalt ingick cirka 2000 personer i urvalet. Svarsfrekvensen uppgick till 76 procent år 2005 och 78 procent år 2008.²

I nästa avsnitt introduceras Försäkringskassans nya organisation. Sedan följer en empirisk del som beskriver förändringsarbetet under åren 2005–2008 och några av de nya förutsättningar som bildandet av en myndigheten skapat. Därefter följer

en teoretisk diskussion där vi argumenterar för att Försäkringskassans förändringsarbete har inneburit en ökad grad av centralisering och specialisering.

Försäkringskassans nya organisation

Likt utvecklingen inom många svenska banker bygger Försäkringskassans nya organisation på att kundmöten ska flyttas från besök på kontor och telefonkontakt med lokala handläggare till kontakt med telefonkundtjänst och självbetjäning. Det mest utmärkande draget i organisationen är att en stor del av själva produktionen av ärenden har koncentrerats till färre och större produktionsenheter och att de flesta kunder inte längre har direktkontakt med den som handlägger ärendet.

Ärendehandläggningen har organiserats efter de olika förmånernas handläggningsprocesser. Volymmässigt stora och enkla förmåner som kräver begränsade kundkontakter handläggs vid färre och större produktionsenheter, så kallade nationella försäkringscenter (NFC). Exempel på förmåner som handläggs inom NFC är barnbidrag och föräldrapenning. Det finns totalt 17 NFC i landet. När NFC byggdes upp var tanken att kunderna inte skulle ha direktkontakt med handläggarna. Handläggarna skulle i stället koncentrera sig enbart på att producera ärenden. I princip all kommunikation med kunderna skulle skötas av Kundcenter (se nedan). Strategin har senare modifierats något, men NFC-handläggarnas kundkontakter är fortfarande starkt begränsade.

Mer komplicerade förmåner som kräver omfattande kundkontakter, som till exempel handikappförmåner och mer komplicerade sjukförmåner, handläggs inom ramen för 57 lokala försäkringscenter (LFC). Vid LFC får kunderna tillgång till en personlig handläggare, som förutom att handlägga sin egen förmån även ska hjälpa till med andra frågor. Den avgörande skillnaden mellan NFC och LFC är således att kunderna inom LFC har möjlighet att ta direktkontakt med den person som handlägger ärendet, vilket inte är möjligt inom NFC.

Den nya organisationen innebär att handläggningen av vissa förmåner som gäller samma individer har delats upp på olika produktionsenheter. Exempelvis handläggs tidig bedömning av sjukpenning inom NFC-organisationen medan sjukpenning-ärenden som kräver mer utredning handläggs inom LFC. Vidare hanteras ärenden som gäller tillfällig föräldrapenning och föräldrapenning för samma individer vid olika enheter inom NFC-organisationen.³

Utöver NFC och LFC finns lokalkontor för att omhänderta besökanden och ärenden av mer generell karaktär. En del av lokalkontoren drivs i samverkan med Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Vidare har Försäkringskassans telefonkundtjänst, Kundcenter, en central roll i Försäkringskassans nya organisation. Kundcenter är huvudingången till Försäkringskassan för alla ärenden via telefon och e-post. Personalen vid Kundcenter ska hjälpa kunderna med information eller vid behov styra över samtalen till en annan del av organisationen. Det sker genom att Kundcenter kontaktar en handläggare inom NFC eller LFC på elektronisk väg. Handläggaren ska då besvara frågan inom 48 timmar.

Slutligen utgör självbetjäningstjänsterna en viktig del i den nya organisationen. Syftet med självbetjäningstjänsterna är att göra det enklare och snabbare för kunden att via Försäkringskassans tjänster på Internet få information om sitt ärende. Kunderna ska via självbetjäningstjänsterna bland annat kunna lämna underlag och få tillgång till grunduppgifter och information om pågående och avslutade ärenden. Tjänsterna ska på sikt finnas tillgängliga för samtliga prioriterade förmåner. På grund av flera förseningar och alltför höga kostnader i IT-verksamheten är denna verksamhet ännu inte fullt utvecklad.

Den nya organisationen var vid utgången av år 2008 till största del på plats, men förändringsarbetet kommer att pågå ända fram till år 2012.

Bakomliggande orsaker till förändringen

I den proposition som låg till grund för beslutet att bilda en sammanhållen myndighet inom socialförsäkringsadministrationen uppgavs att behovet av förändring av socialförsäkringens organisation i första hand handlade om att åstadkomma ökad tydlighet i lednings- och styrfrågor. De 21 självständiga försäkringskassorna löd formellt under riksdagen medan Riksförsäkringsverket (RFV) i huvudsak styrdes av regeringen. Regeringens handlingsutrymme i styrningsfrågorna ansågs vara begränsat och den dåvarande ansvarsfördelningen mellan RFV och försäkringskassorna utgjorde ett hinder för utvecklingen av verksamheten. Regeringen menade att de stora skillnaderna i resultat som fanns mellan försäkringskassorna i huvudsak berodde på en otydlig ledning, styrning och kontroll.⁴ Regeringen betonade också att den föreslagna organisationsförändringen syftade till att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden. Med det menades att lika fall ska behandlas lika vad gäller såväl handläggningstider som resultat. De mål som regeringen senare formulerade för Försäkringskassans förändringsarbete handlade om att öka effektiviteten och uppnå en enhetlig rättstillämpning samt en god personalpolitik.⁵

Liknande skäl har förts fram vid bildandet av andra enmyndigheter. Argumenten för att slå samman Skatteverket till en myndighet handlade i huvudsak om att förbättra styrningen inom myndigheten och det skulle åstadkommas genom att centralisera ansvars- och beslutsbefogenheterna. I den RSV-rapport (2001:11) som beskrev bildandet av en ny skattemyndighet betonades att möjligheten att utveckla nya former för styrning och ledning var ett viktigt motiv bakom förändringen. Men också andra argument användes:

Syftet med reformen är att undanröja de administrativa och mentala hinder som hämmar verksamhetsutvecklingen och att öppna möjligheter för att ta till vara befintliga resurser på ett bättre sätt än idag. Målet är att utifrån ett medborgarperspektiv skapa nya och bättre förutsättningar för rättsenlighet, likformighet och effektivitet. (...) Ett av de tyngst vägande motiven är den ökade flexibiliteten. Det blir avsevärt lättare att

flytta arbetsuppgifter, material och beslutanderätt över riket, utan de formella hinder som myndighetsgränserna utgör. (s1)

De dåvarande regionala myndighetsgränserna utgjorde uppenbarligen ett hinder för den centrala styrning som ansågs vara en viktig förutsättning för att skapa bättre tjänster för medborgare och företag.

I Försäkringskassans fall har utvecklingen mot en mer centraliserad styrning skett gradvis. Steg för steg har den regionala självständigheten monterats ned. Det avgörande steget togs genom beslutet att bilda en sammanhållen myndighet från den 1 januari 2005, men centraliseringstendensen har fortsatt även efter det. I tabellen nedan redogörs för de organisationsförändringar som genomförts från år 2005 och framåt.

Organisationsförändringar inom Försäkringskassan, åren 2005–2008.

År	Organisationsförändring
2005	<ul style="list-style-type: none">- Sammanslagning av Riksförsäkringsverket (RFV) och 21 självständiga försäkringskassor till en myndighet.- 21 försäkringsdelegationer införs.
2006	<ul style="list-style-type: none">- Beslut om enhetlig ledningsstruktur i de 21 länsorganisationerna.
2007	<ul style="list-style-type: none">- Försäkringsdelegationerna avvecklas.
2008	<ul style="list-style-type: none">- Länsorganisationen upphör.- Socialförsäkringsnämnderna avskaffas.- Ny verksamhetsstruktur införs (nationella och lokala Försäkringscenter, lokal- och servicekontor samt Kundcenter).

Från de 21 självständiga försäkringskassorna bildades en myndigheten Försäkringskassan år 2005. Samtidigt inrättades försäkringsdelegationer i varje län för att garantera den medborgerliga insynen.⁶ Länsorganisationen behölls inledningsvis, men ansågs uppvisa alltför stora variationer både i ledningsstruktur, organisation, storlek och resultat. I oktober 2006 fattade därför Försäkringskassans styrelse beslut om en enhetlig ledningsstruktur för länsorganisationerna. Syftet med föränd-

ringen var att underlätta huvudkontorets styrning som av ledningen ansågs vara tidsmässigt och praktiskt betungande.⁷

Slutligen genomfördes en omfattande organisationsförändring under år 2008 genom ett internt beslut i myndighetens styrelse. Till grund för detta beslut låg behovet av att effektivisera Försäkringskassans verksamhet och att minska de regionala skillnaderna i tillämpningen av försäkringen.⁸ Förändringarna beräknades bland annat generera ekonomiska besparingar med upp till 20 procent. Ytterligare skäl för förändringen var att den tidigare länsbaserade organisationen inte ansågs kunna svara mot kundernas behov och krav på tillgänglighet, information och service.⁹ I och med att den nya organisationen infördes upphörde länsorganisationerna. Länsledningens ansvars- och beslutsbefogenheter flyttades över till den nya nationella ledningen.¹⁰

Det var inte bara ansvars- och beslutsbefogenheterna i linjeverksamheten som flyttade över från regional till central nivå. Även de folkvaldas inflytande över Försäkringskassans verksamhet förändrades under denna period. Försäkringsdelegationerna avvecklades år 2007 på grund av att regeringen bedömde att ansvarsförhållandena inom Försäkringskassan blev otydliga och att delegationerna medförde oklara roller vad gäller tillsynen av Försäkringskassans verksamhet.¹¹ År 2008 upphörde även socialförsäkringsnämnderna, som hade till uppgift att fatta beslut i vissa typer av förmåner, till exempel sjuk- och aktivitetsersättning och handikappersättning. Det skäl som regeringen angav för att avskaffa socialförsäkringsnämnderna var att myndighetens ledning måste ha ansvar för hela verksamheten, inklusive beslutsfattandet, för att regeringen skulle kunna utkräva ansvar för verksamhetens resultat.¹²

En konsekvens av de organisatoriska förändringar som har gjorts inom Försäkringskassan under senare år är sammantaget att styrningen alltmer har koncentrerats till den centrala nivån. Att det skett en tydlig förskjutning av beslutsfattandet inom Försäkringskassan framgår inte enbart av de organisationsför-

ändringar som genomförts, utan även om man studerar hur styrningen har utformats i praktiken.

Nya förutsättningar för styrning från huvudkontoret

Sedan enmyndigheten bildades år 2005 har det successivt skett en allt tydligare och mer enhetlig styrning av Försäkringskassans verksamhet. Det faktum att Försäkringskassan år 2005 inrättade en central ledningsfunktion som produktionsdirektör med ett produktions- och resultatansvar på nationell nivå var en signal om ökad centralstyrning av verksamheten. Andra exempel på denna utveckling är de olika styrkomponenter som infördes i enmyndigheten och som syftade till att tydliggöra huvudkontorets styrning av länsorganisationerna. Det handlade till exempel om tillämpningen av det myndighetsgemensamma styrkortet, avvikelserapportering, tätare interna resultatdialoger, chefsöverenskommelser och individuella mål.¹³ Vissa av dessa styrkomponenter började visserligen användas redan innan enmyndigheten bildades, men fick en starkare betoning efter år 2005. Den tydligare produktionsstyrningen ledde bland annat till att handläggningstiderna förkortades för flera förmåner fram till år 2008.

I samband med att det så kallade förnyelseprogrammet inrättades år 2006 utarbetades en särskild besluts- och delegationsordning för programmets arbete. Av den framgår att förnyelseprogrammets uppdrag var att driva och i samverkan med linjeorganisationen genomföra förändringsarbetet.¹⁴ I programmets styrgrupp ingick i princip hela myndighetsledningen, med undantag av generaldirektören. Således fanns de formella förutsättningarna att från central nivå styra förändringsarbetet.

Det har sedan sammanslagningen till en myndighet år 2005 funnits en övervägande positiv inställning från chefer och handläggare till att Försäkringskassan blev en myndighet. Av de intervjuer som Statskontoret genomförde under hösten 2006 framgick att det fanns en förståelse hos medarbetarna för att verksamheten behövde effektiviseras och att tydligheten i styrningen därför ökat. Samtidigt började så småningom allt fler

chefer och handläggare ifrågasätta innehållet i den starka styrningen. Det fanns bland annat en oro för att den ensidiga betoningen på kvantitativa mål, som till exempel handläggningstider, riskerade att leda till att de kvalitativa aspekterna på verksamheten kom i skymundan.¹⁵

När den nya organisationen infördes år 2008 uttryckte chefer och medarbetare i den lokala organisationen en frustration över att de som ledde förändringsarbetet på central nivå inte hade varit tillräckligt lyssnande. Det resulterade i att vissa risker som chefer på lägre nivåer i organisationen pekade på inte omhändertogs från centralt håll. De intervjuade framförde också synpunkter på att de som styrte förändringsarbetet saknade verksamhetsförankring. Det gällde till exempel bedömningen av det utbildningsbehov som fanns innan den nya organisationen sjuösattes, som många menade underskattades av hösta ledningen.

Det var endast i ett fåtal fall som ledningen gjorde avsteg från det ursprungliga konceptet och det handlade då om frågor som engagerat stora delar av den lokala organisationen. Ett exempel gällde de personliga handläggarna inom handikappområdet, som enligt ledningen skulle vara indelade i vanliga handläggare och personliga handläggare. Denna uppdelning ansåg många enhetschefer och handläggare vara opraktisk eftersom det inte fanns någon given uppdelning av arbetet efter dessa båda yrkesroller. Efter synpunkter från flera håll beslutade ledningen till slut att tillmötesgå den lokala organisationens önskemål och uppdelningen togs bort.

Det bristande gehör som bland andra enhetscheferna upplevde innebar att de utarbetade egna lokala lösningar i vissa frågor. Till exempel frångicks på vissa håll konceptet kring handläggarnas yrkesroller och personalen användes i stället på det sätt som bedömdes mest lämpligt utifrån den arbetsbelastning som fanns. Egna utbildningar utformades också, trots att ledningen beslutat att alla utbildningar skulle styras från huvudkontoret.

"Vi hade ju en verksamhet som funkade och mycket kunnig personal. Nu finns ett gigantiskt utbildningsbehov i och med att så många fått byta ärendeslag."
[Enhetschef vid Försäkringskassan]

"Det som händer är att man inte alltid gör det som pålagts från HK [huvudkontoret]. Man informerar inte om allt och löser saker på eget sätt."
[Enhetschef vid Försäkringskassan]

"Alla som sitter i Sthlm har sin grej som de tycker är jätteviktig och satsar hårt på att få ut information kring detta, men ute på kontoren måste man ta hand om allt som alla skickar. Det är så mycket dokument att det är omöjligt att läsa igenom allt."
[Enhetschef vid Försäkringskassan]

Ett återkommande tema både bland chefer och bland handläggare var också att det förekommit detaljstyrning av frågor som den lokala nivån borde ha kunnat besluta om. Det gällde till exempel frågan om hur lokalerna skulle utformas. De intervjuade upplevde sammantaget att det inte fanns några möjligheter till delaktighet i genomförandet av förändringsarbetet.

Flera enhetschefer vittnade också om att styrningen från central nivå hade varit otydlig och dåligt samordnad, vilket medförde att den lokala organisationen stundtals möttes av många olika budskap som de skulle orientera sig efter.

En positiv effekt av införandet av den nya organisationen som vissa enhetschefer gav uttryck för var att det blev enklare att omfördela ärenden från central nivå. Det skulle kunna leda till ökad kundnytta genom att hela organisationen kan hjälpa till och stötta enheter med stora balanser. Samtidigt menade andra att omflyttningen av ärenden hade varit stökig och lett till att vissa ärenden hade tappats bort. Det hade heller inte varit enkelt att förklara för handläggarna att de skulle ta hand om ärenden från andra delar av landet när det funnits problem med att hinna med de egna.

Ärendekoncentration – ett mynt med två sidor

Tendensen att koncentrera ärendehandläggningen till färre produktionsenheter har pågått under flera års tid inom Försäkringskassan.¹⁶ Den tydligaste förändringen i denna riktning skedde i och med att den nya organisationen infördes år 2008. Det fanns då höga förväntningar på att koncentrationen skulle generera ekonomiska besparingar, kompetenshöjning och ökad rättssäkerhet.¹⁷

Att det funnits stora skillnader i handläggningen i den tidigare länsbaserade organisationen blev många av de intervjuade cheferna och handläggarna varse när enheter slogs ihop och ärenden togs över av nya handläggare. Flera av de intervjuade uppgav att de hoppades att variationerna i handläggningstider på sikt skulle minska i den nya organisationen. De trodde också

att den nya organisationen på sikt skulle kunna leda till ökad rättssäkerhet och ökad enhetlighet genom att handläggningen skedde i färre och större enheter och genom de ökade möjligheterna att styra verksamheten på ett mer likartat sätt. Enhetschefer och handläggare såg bland annat fördelar med att utbildningen utformas på samma sätt för alla. På grund av det snabba och omfattande genomförandet av den nya organisationen år 2008 var det dock få som trodde att man ännu hade hunnit uppnå några förbättringar i dessa avseenden.

"En stor fördel är att man nu har hela kassan i ryggen. Det gör att man kan känna sig mer trygg i sina bedömningar idag. Jag vet att jag har rätt i mina bedömningar och nu vet jag att hela Försäkringskassan står bakom. Det finns en trygghet i det."
[Handläggare vid NFC]

De intervjuade menade att den nya organisationen på sikt kunde leda till att handläggarnas kompetens stärks. Flera handläggare såg positivt på att de skulle få specialisera sig på sitt ärendeslag och bli skickligare på att handlägga det. Handläggarna vid NFC uppgav också att de kunde arbeta mer ostört när de inte blev avbrutna av telefonsamtal. Från enhetscheferna uppgavs att det ibland var svårt att upprätthålla kompetensen i den tidigare länsbaserade organisationen, som byggde på att nästan samtliga förmåner handlades inom varje län.

Samtidigt som många såg fördelar med den nya organisationen menade både chefer och handläggare att det fanns en risk för att helhetssynen på kunderna försämrades. Den nya specialiserade organisationen innebar bland annat att handläggningen av vissa förmåner som gäller samma individer bröts upp. Från handläggare och enhetschefer uppgavs ett missnöje med denna uppdelning, då den riskerade att försvåra handläggningen och kunde medföra att kunderna upplevde att organisationen var otydlig.

"Tänket att man inte ska jobba med för många olika saker är bra, att man ska jobba med det man är duktig på. Men risken är att ingen tar ansvar för helheten..."
[Enhetschef vid NFC]

Av intervjuerna framgick också att det varit svårt både för den egna personalen och för kunderna att få tag i rätt handläggare inom framför allt NFC-organisationen, då dessa enligt organisationskonceptet inte skulle svara i telefon och uppdaterade kontaktlistor inte funnits att tillgå.

Det framkom även att det har funnits en spänning mellan verksamheterna inom framför allt NFC, Kundcenter och lokalkontoren. När NFC inte klarade av att nå sina mål och ärendehögarna växte under sommaren 2008 vände sig många försäkrade till

kundcenter eller lokalkontoren med sina frågor och klagomål om att utbetalningarna inte kom i tid. Inom NFC fanns det frågetecken kring Kundcenters kompetens, som många ansåg hade brustit under uppbyggnaden av den nya organisationen. De ärenden som kommit från Kundcenter var ofta av dålig kvalitet, enligt handläggarna vid NFC. Dessa problem skapade en irritation i organisationen som förstärkte isoleringstendenserna.

Att kommunikationen mellan de olika organisatoriska delarna inte fungerade väl framgår även av den enkät som Statskontoret skickade ut under hösten 2008. I enkäten fick respondenterna ta ställning till påståendet "Kommunikationen mellan NFC, LFC och Kundcenter fungerar bra". Över hälften av handläggarna och 60 procent av enhetscheferna instämde inte i detta påstående.¹⁸

Försäkringskassans nya organisation bygger bland annat på att varje handläggare inom NFC ska kunna handlägga två eller tre ärendeslag. På så sätt hoppas man kunna undvika att arbetet blir alltför ensidigt. Av intervjuerna framgick dock att det saknats tid för utbildning, vilket innebar att handläggarna inte klarade av att handlägga mer än ett ärendeslag. Vissa menade också att specialiseringen i den nya organisationen inte var förenlig med målet om att vara en av landets mest utvecklande arbetsplaster. Arbetet uppfattades som mer enformigt och mindre kvalificerat än tidigare. Från vissa håll benämndes NFC som "ärendefabriker", där mängdärenden skulle handläggas på löpande band. Det var dock framför allt personal vid lokalkontoren och Kundcenter som framförde denna synpunkt, inte handläggare vid NFC.

En annan aspekt som togs upp från flera håll var att en alltför långtgående specialisering kunde leda till problem med att möta tillfälliga arbetstoppar. I den tidigare länsorganisationen fanns en större flexibilitet genom att varje län hade kapacitet för nästan samtliga förmåner. Den kapaciteten hade minskat, enligt de intervjuade.

Den nya organisationen hade bland annat som mål att bättre kunna möta kundernas behov. I intervjuerna framkom både positiva och negativa synpunkter på om den nya organisationen lett till ökad kundnytta. Många som arbetade inom LFC, där kunderna får tillgång till en personlig handläggare, uppgav i intervjuerna att det är bra för kunden att endast behöva en kontaktperson vid Försäkringskassan. Det blir tydligare och man slipper besväret att bli kopplad till flera olika handläggare.

Mer negativa uppfattningar uttrycktes kring gränssnittet gentemot kunderna inom NFC:s organisation. Det fanns en utbredd tveksamhet bland handläggarna inför de nya kontaktvägarna, där kunderna i normalfallet inte ska kommunicera med en handläggare direkt, utan hänvisas till Kundcenter. Många som ringer vill helst tala direkt med en expert på området, men blir inte kopplade till någon sådan. Kommunikationsproblemet förstärktes under införandet av den nya organisationen av att handläggarna vid NFC enligt direktiven inte heller i sina brev till kunderna skulle uppge vem som handlade ett ärende.

En konsekvens av att större och mer specialiserade enheter införs och att handläggningen inte längre knyts till det geografiska området där kunderna bor är att lokalkännedomen går förlorad. Detta var det huvudsakliga skälet till att arbetsskadehandläggningen inte koncentrerades på riksnivå för ett par år sedan.¹⁹ Det är dock få personer som i våra intervjuer påpekat att det är en brist att inte längre ha kunskap om närområdet.

Ökad enhetlighet

Att skapa en mer enhetlig eller standardiserad tillämpning av socialförsäkringens förmåner har varit en strävan under lång tid inom Försäkringskassan. I samband med enmyndighetens bildande fick denna ambition ökad betydelse. Ett led i arbetet mot ökad enhetlighet har varit att införa gemensamma handläggningsprocesser, så kallade Ensa-processer. Ensa-processerna beskriver steg för steg hur handläggarna ska tillämpa de olika förmånerna. Processerna har utarbetats under flera års tid och finns numer för i princip samtliga förmåner. De har också

reviderats vid ett antal tillfällen. Det omfattande arbetet med att utarbeta och införa processerna har i huvudsak styrts från Försäkringskassans huvudkontor.

När Ensa-processerna infördes i den nya myndigheten var huvudintrycket bland handläggarna att de utgjorde ett bra stöd i arbetet och en majoritet uppgav att de tillämpade processerna. Handläggarna trodde också att Ensa-processerna skulle leda fram till ökad enhetlighet och kvalitet i handläggningen. Varken Försäkringskassan eller någon annan aktör har dock gjort någon utvärdering av om tillämpningen av processerna har lett fram till önskat resultat.

"Huvudkontoret har prioriterat bort vissa kontroller temporärt under juni till september, men de fel som uppstår under den tiden följer med – de kan ligga kvar i flera år. Det har varit mycket så inom Försäkringskassan."
[Handläggare vid Försäkringskassan]

En intressant iakttagelse är att Ensa-processerna under år 2008 kom att användas inte bara i syfte att skapa en mer enhetlig verksamhet utan även för göra beräkningar av bemanningsbehovet i den nya organisationen. Försäkringskassans huvudkontor tog utifrån Ensa-processerna fram detaljerade beräkningar av den genomsnittliga handläggningstiden för varje förmån. Beräkningarna låg sedan till grund för bemanningen av de olika produktionsenheterna. När Försäkringskassan senare under året fick problem med att klara sin budget valde ledningen att ta bort vissa steg i handläggningen för att effektivisera verksamheten. Ensa-processerna fick därmed en helt annan betydelse än vad som var avsikten från början. Bland handläggarna fanns det flera som var oroliga för att kvaliteten skulle sjunka när de var tvungna att nedprioritera eller helt hoppa över vissa kontroller i handläggningen.

Försäkringskassans förändringsarbete i ett större sammanhang

I syfte att belysa en pågående förändring inom den svenska statsförvaltningen diskuterar vi i denna del Försäkringskassans förändringsarbete utifrån två begrepp; centralisering och specialisering. Vi kommer dock att väva in andra näraliggande begrepp som autonomi, byråkrati, koordination och standardisering.

Centralisering

Som tidigare nämnts pågår det en strukturomvandling inom svensk statsförvaltning där antalet statliga myndigheter har reducerats kraftigt. En viktig förklaring till denna reduktion är att man inom flera sektorer lämnat en struktur med självständiga myndigheter i en läns- eller regionstruktur och istället skapat enmyndigheter. Denna omvandling kan betraktas som en form av centralisering, i den mening att besluts- och handlingsbefogenheter flyttas från lägre till högre nivåer i en organisation, eller om man så vill från periferi till centrum. Genom att skapa ett huvudkontor med tydliga hierarkiska mandat att styra över alla delar av den nya myndigheten skapas ett mer tydligt centrum varifrån makten utgår. I sammanhanget kan det dock vara på sin plats att påminna om att den svenska förvaltningen normalt betraktas som en decentraliserad förvaltning vid en internationell jämförelse. Det är således en centraliserings-tendens i en decentraliserad förvaltning som vi ser.

Enligt den argumentation som legat bakom bildandet av flera av de svenska enmyndigheterna framgår att de tidigare regionala myndighetsgränserna utgjorde hinder för den centrala styrning som ansågs vara en viktig förutsättning för att skapa bättre tjänster för medborgare och företag. Det går också att argumentera för att den förändringsprocess som Försäkringskassan genomgår baseras på en grundläggande idé om att centralisering ger nya och bättre förutsättningar för att förverkliga den politik som regeringen driver inom socialförsäkringsområdet. Med ett rationellt synsätt är det rimligt att anta att det i den nya organisationsformen finns ökade möjligheter att från centrum styra de mer perifera delarna.

I den rapport som beskriver Skatteverkets förändring, från regionala och självständiga myndigheter till en enmyndighet, uttrycks att *”några tungt vägande skäl mot att bilda den nya myndigheten har inte gått att finna”* (RSV 2001:11, s 2). Inte heller inom Försäkringskassan har det funnits något tydligt alternativ till enmyndigheten.²⁰ Det är inte ovanligt att reformer uppträder i pendellika processer. En period av centralisering

följs ofta av en period av decentralisering (Christensen et al, 2005). Det kan därmed vara fruktbart att betrakta centralisering/decentralisering som ett kontinuum med en pågående rörelse mellan dessa två poler. Mot bakgrund av detta är det rimligt att anta att en organisation kan vinna i vissa avseenden och samtidigt förlora något annat i samband med centralisering. Man skulle till exempel kunna tänka sig att en ökad enhetlighet i produktionsprocesserna delvis uppnås på bekostnad av medarbetarnas engagemang. I dokumentationen om Försäkringskassans förändringsprocess saknas i stort sett helt diskussioner om de negativa sidor som en centralisering kan få och de riskbedömningar som gjordes var inte tillräckliga. Vår uppfattning är att detta är ett generellt problem för organisationer i offentlig sektor. Det är troligt att de politiska villkoren och svårigheterna med att mäta resultat, och därmed definiera framgång, är de viktigaste orsakerna till denna brist. Att visa handlingskraft och åstadkomma förändring är ofta viktigare än exakta konsekvensbedömningar i en politisk kontext.

Försäkringskassans förändringsarbete visar på relationen mellan begreppsparen centralisering/decentralisering och kontroll/autonomi. I inledningen refererades till de NPM- inspirerade försöken att skapa mer autonoma agenter, utbrutna från de stora centrala ministerierna. Denna våg av decentralisering har dragit till sig mycket uppmärksamhet från forskare från många olika länder (se exempelvis van Thiel, 2002; Pollitt, et al 2001). I något senare referenser lyfts ofta fram att just centrals kontroll är något som går förlorat vid sådan autonomi (Pierre & Peters, 2005) och att vi nu i flera länder ser en återsamling (Halligan, 2007; Talbot & Johnson, 2007). Om vi använder samma logik och studerar den centraliseringsvåg som återfinns bland svenska myndigheter ser vi olika former av minskad självständighet. I Försäkringskassans fall har alltifrån bemanning och arbets sätt till lokalernas utformning föreskrivits från organisationens centrum. Det är inte givet att en centralisering minskar den lokala självständigheten i alla dimensioner (Verhoest et al, 2004), men i det aktuella fallet menar vi att det är få områden som lämnas orörda från myndighetens ledning.

Specialisering

Idén om att koncentrera vissa ärendeslag är en tydlig tendens genom hela Försäkringskassans förändringsprocess. I och med bildandet av nationella försäkringscenter har denna idé fått ett tydligt organisatoriskt avtryck. Vid dessa nationella center finns det tillgång till specialistkompetens och det känns inte främmande att påstå att den pågående koncentrationen av ärenden är ett uttryck för ökad specialisering. Specialisering innebär i sin renodlade form en horisontell arbetsdelning, dvs. att varje arbetsuppgift eller arbetsmoment avgränsas från de övriga.

Redan 1911 nedtecknade F.W Taylor sin ingenjörsvetenskapliga syn på ledningsrollen. Scientific Management var den benämning som användes för att beskriva den arbetsmodell som baserades på hans arbete med att observera och mäta olika arbetsmoment på verkstadsgolvet. Taylor hävdade att det var möjligt att genom detaljstudier, urval och träning kunna komma fram till ett bästa möjligt sätt att utföra en viss arbetsuppgift. Ungefär parallellt i tid författade Max Weber sina mest kända verk om byråkratin. För honom var byråkratin ett tekniskt överlägset instrument eller verktyg som saknade motstycke. Byråkratin är en organisationsform som består av differentierade kunskaper och många olika former av sakkunskap med sina regler och discipliner ordnade, inte bara hierarkiskt utan också parallellt med varandra (Clegg, 1995). En viktig del av byråkratin är specialisten eller den tekniska experten. Tydliga och specificerade arbetsuppgifter utförs av olika formella personalkategorier som specialiserar sig på dessa uppgifter och inga andra.

I texter om post-byråkrati framställs specialisering med blandade erfarenheter (se exempelvis Heckscher 1994). Å ena sidan är det en förutsättning för i det närmaste all form av organisering, å andra sidan för det med sig oönskade effekter i form av segmentering och underutnyttjande av mänsklig kapacitet. Det finns de som på andra grunder intar en mer skeptisk hållning till specialisering och standardisering (Blauner, 1964; Braverman, 1974). Ofta lyfts aspekter som monotont arbete och begränsad

kunskapsspridning fram i sådana fall. Specialisten riskerar dessutom att endast se på arbetet utifrån sitt eget perspektiv, vilket kan medföra att förståelsen för andras arbete minskar. Olika grupper utvecklar också ett eget språk och subkulturer uppstår lätt i organisationer med stor specialisering (Conrad & Poole, 1998).

I dokumentationen rörande Försäkringskassans förändringsarbete utmålas det som önskvärt att införa gemensamma processer eller arbetsflöden för ärendehandläggningen. Detta påminner mycket om det arbete som Arbetsförmedlingen har bedrivit under benämningen *Af Sverige* i syfte att göra tjänsteutbudet vid Sveriges ca 340 arbetsförmedlingar mera enhetligt, rättssäkert och effektivt. Bakgrunden till arbetet med *Af Sverige* var att det tidigare Arbetsmarknadsverket (AMV) bl.a. av Riksrevisionen hade kritiserats för bristande effektivitet, bristfällig styrning och för oförmågan att meddela berörd arbetslöshetskassa när en arbetssökande inte anses uppfylla kraven för arbetslöshetsersättning. Sedan år 2000 hade regeringen återkommande uppdragit åt AMV att på en rad områden undanröja brister i verksamheten. Det gällde kvaliteten och metodiken i förmedlingsarbetet, den ekonomiska förvaltningen, målstyrningen samt frågor om rättssäkerhet och enhetlighet rörande a-kassan. Förändringsarbetet inom Arbetsförmedlingen har följts av en forskare som nyligen rapporterat sina iakttagelser (Fransson, 2008). Gemensamt för de båda myndigheternas arbete tycks vara idén om att kunna kartlägga ett bästa-sätt-att-arbeta och med hjälp av centrala riktlinjer påverka medarbetarna att följa detta arbetsätt. Fransson (ibid) argumenterar för att det tycks vara svårt att få individer att förändra sitt beteende med hjälp av denna strategi.

Att göra handlägningsprocesserna mer enhetliga är ett uttryck för en önskan om att standardisera arbetet. Den ökade specialiseringen inom Försäkringskassan har således gått hand i hand med en ökad standardisering. En standard motiveras ofta med att de utgör den bästa lösningen av ett problem. Standardisering kan också ses som en form av regulativ åtgärd eller en kontrollmekanism (Brunsson & Jacobsson, 2000). För att inte råka ut

för att enskilda anställda ska påverka tjänsteleveransen i en icke önskad omfattning, utarbetas relativt detaljerade kartor för hur olika tjänster ska levereras. Ett rimligt resultat av detta "McDonaldiserande" av verksamheten är att graden av differentiering av tjänsterna minskar.

Viktigt att notera när man talar om tjänsteproducerande verksamheter där mottagaren, till skillnad från vid varuproduktion, har en aktiv roll i produktionsprocessen, är att graden av variation i efterfrågan generellt är hög. Annorlunda uttryckt så innebär själva kunden eller medborgaren och dennes livssituation, behov och personlighet att tjänstemöten blir olika. En standardiserad produktionsprocess som inte tar hänsyn till denna variation i efterfrågan riskerar att istället skapa stor variation i hur resultatet upplevs. Seddon (2005:7) har lösningen klar för sig: *In service organizations, the only way to solve the variety problem is to 'put the variety in the line'*. I många tjänsteprocesser är det alltså nödvändigt att bygga in möjligheten att absorbera variationen i arbetssättet, vilket allvarligt försvårar standardisering. Det är dock viktigt att komma ihåg att det finns många olika former av tjänster och att mer eller mindre standardiserade lösningar kan passa mer eller mindre bra. Men det är hur som helst ingen självklarhet att ett ökat likagörande leder fram till en mer enhetlig, rättssäker och effektiv tjänsteproduktion.

Inom den svenska statsförvaltningen används ofta termen sektorisering mer eller mindre synonymt med specialisering. För att hantera komplexa verksamheter behöver vi helt enkelt dela upp verksamheten i avgränsade delar eller sektorer. Sektorisering behöver inte vara negativt i sig, men det kan uppstå problem att styra och samordna de olika delarna till en helhet (Christensen et al, 2007). En ökad specialisering leder till ett större behov av koordinering (Thompson, 1967; Mintzberg, 1979). I en artikel illustrerar Verhoest et al (2007) denna sanning i ett statsvetenskapligt sammanhang. De lyfter frågan och menar att koordinering är nödvändig också på en högre nivå, till exempel mellan myndigheter med gemensamma grupper av medborgare. Under

2000-talets första hälft har många länder betonat vikten av att utveckla former för samverkan mellan olika offentliga aktörer. I England har man till exempel använt benämningen *Joined-up Government* (Pollitt, 2003). Detta nyuppväckta intresse för samverkan beskrivs ofta som en reaktion mot den kraftiga betoningen av organisatoriskt avgränsade och mätbara enheter (läs horisontell specialisering) som mål- och resultatstyrningen inom NPM har lett till. Forskare talar till och med om att det är en tydlig *post-NPM* rörelse som vi ser (Ferlie et al 2003). Argumenten går ut på att framförallt mål- och resultatstyrningen har förstärkt organisationsgränser och ökat fokus på det interna arbetet inom respektive organisation. Det är alltså de baksidor som NPM skapat i form av för stort fokus på detaljerade prestationsmått och svårigheter att samverka över organisationsgränser som lyfts fram. Vi ser således i många länder en form av motreaktion där en bärande idé är att bryta sig loss från de vertikala, silo-liknande system som skapats med stark betoning på prestationsbaserade mät- och styrsystem (Quist, 2007). Det är mot bakgrund av ovanstående möjligt att hävda att den horisontella specialiseringen inom Försäkringskassan, genom koncentration av ärendeslag, också kan komma att kräva ökad koordinering inom myndigheten. Men det är ännu för tidigt att precisera på vilka områden denna ökade koordinering kommer att krävas.

Avslutningsvis kan det vara värt att framhålla Gullicks (1937) grundläggande antagande om sambandet mellan specialisering och koordinering. En förändring likt den Försäkringskassan genomför genom ökad specialisering kan lösa vissa problem (exempelvis enhetlighet, effektivitet) men riskerar samtidigt att skapa nya problem (exempelvis samordning med övriga ärenden som gäller samma medborgare). Hammond (2004) pekar på att organisatoriska strukturer är viktiga, men att det samtidigt inte finns någon lösning som garanterar en i alla avseenden väl fungerande praktik.

Slutkommentar

I denna artikel har vi beskrivit de senaste årens reformer inom Försäkringskassan. Vi har också fört en teoretisk diskussion med utgångspunkt i de två begreppen centralisering och specialisering. Dessa två tendenser framstår som tydliga i den empiriska delen av denna studie. I denna slutkommentar lyfter vi frågan om hur medborgaren relaterar till dessa tendenser.

För det första vill vi slå fast att det är tveksamt om förändringsarbetet hittills har bedrivits med medborgarorientering som främsta mål, trots att ökad kundnytta har varit ett av de officiella motiven till Försäkringskassans förändringsarbete. Det finns vissa tecken på att det skett förbättringar som kan gynna medborgarna, men det framstår i huvudsak som om förändringsarbetet har bedrivits med internt fokus och kostnadseffektivitet som de viktigaste drivkrafterna. Självklart kan en mer effektiv verksamhet på sikt komma medborgarna till del på olika sätt och det är inte omöjligt att organisationsförändringarna i en framtid kan leda till förenklade myndighetskontakter, men utvecklingen har hittills inte stärkt medborgarnas förtroende för Försäkringskassan.

Vi skulle dessutom vilja påstå att den nya organisationsstrukturen riskerar att öka distansen mellan medborgare och förvaltning. Redan nu finns signaler om medborgare som upplever det problematiskt att deras ärenden inte längre hanteras lokalt, utan i de nationella ärendefabrikerna. I en förlängning riskerar den kompetens som under många år byggts upp lokalt att utarmas till följs av specialiseringen. Om koordineringen mellan olika delar av organisationen inte utvecklas riskerar vi en ökad fragmentering och svårigheter att se till medborgarens hela situation. Med tanke på att vi tidigare argumenterat för att det aktuella fallet är representativt för statsförvaltningen i sin helhet, finns det anledning att peka på behovet av att medborgarnas intresse mer tydligt bör representeras i framtida reformer.

Summary

Centralisation and Specialisation in Swedish Public Administration

One central and distinctive feature of Swedish public administration is the autonomy of government agencies operating at arm's length from their 'home' ministries. To Swedes, this separation of policy-making and administration is no NPM idea: we have practised it for centuries. Probably few change processes at agency level have had such an impact both on governance and on society at large as the recent transformation of the Swedish Social Insurance Agency (*Försäkringskassan*). The new Agency, launched in 2005 to supersede the previous 21 geographically dispersed offices, is responsible for much of the social security system. This Agency's evolution into a more concentrated organisation is by no means unique: several other Swedish agencies, such as the Tax Agency and the Customs, have developed similarly in recent years. The rhetoric on the rationale for these reforms has also been the same. The aim has been to make these complex organisations more manageable, in order to foster efficiency and safeguard the rule of law. Soon after the Social Insurance Agency's initial reform, it implemented several other reforms as well. The Swedish Agency for Public Management (*Statskontoret*) has been assigned by the Swedish Government to study these changes, and our paper is based on extensive qualitative data, collected on a longitudinal basis since 2005. The empirical sections of the paper are balanced by theoretical discussions centred on autonomy and control.

In this paper we highlight some of the more relevant findings from the reform period at the Social Insurance Agency. We argue that the tendencies reflected in the data also characterise several other Swedish agencies and may have a bearing on the overall situation in Swedish public administration. Our assertion is that these changes largely concern centralisation and specialisation. Clearly, the organisation's new hub can make decisions that were impossible for the former management. Centralisation has enabled case management to take place at regional and national level. Stress is often laid on the need to standardise and eliminate variations in local offices' case management. As for the implications of centralisation, we ask what there is to lose. We discuss the drawbacks of the new, centralised organisation and argue that the gap between the organisation and citizens, instead of shrinking, seems rather to have widened for some parts of the organisation during the study period. The reforms, which were internally driven, mostly relate to cost-effectiveness and rationalisation.

Referenser

Blauner, R. (1964) *Alienation & Freedom. The factory worker and his industry*, University of Chicago Press, Chicago.

Braverman, H. (1974) *Labor and Monopoly Capital. The degradation of Work in the*

Twentieth Century, Monthly Review Press, New York.

Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2000) *A world of standards*. Oxford University Press, Oxford, UK.

Christensen, T., Laegreid, P., Roeness, P.G. and Røvik, K. A. (2005) *Organisationsteori för offentlig sektor* (in Swedish). Liber, Malmö.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2007) Regulatory Agencies - The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, Vol. 20, Nr. 3.

Christensen, T., Fimreite, A. L. and Lægred, P. (2007). "Reform of employment and welfare administration-the challenge of coordinating diverse public organizations" *International Journal of Administrative Sciences* Vol 73, Nr 3.

Clegg, S.R. (1995) Weber and Foucault: Social Theory for the study of Organizations, *Organization*, Vol. 1, Nr. 1.

Conrad, C. and Poole, M. (1998) *Strategic Organizational Communication: Into the Twenty-First Century*. Harcourt Brace College Publishers

Ferlie, E., Hartley, J. and Martin, S. (2003) Changing Public Service Organizations: Current Perspectives and Future Prospects, *British Journal of Management*, Vol 14, Nr. 1.

Fransson, M. (2008) *Självbeskrivning och tjänstekognition – om processkartläggning på Arbetsförmedlingen* (in Swedish). Karlstad University Press, Karlstad.

Gullick, L.H. (1937) Notes on the theory of organisation. I Gullick, L.H. and Urwick, L.F. (red), *Papers on the Science of Administration*. Columbia University Press, New York.

Halligan, J. (2007) Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand, *Public Policy and Administration*, Vol 22, Nr 2.

Heckscher, C. (1994) Defining the Post-bureaucratic Type, in Heckscher, C and Donnellon, A. (eds) *Organization: new perspectives on organizational change*, Sage, Newbury Park, CA.

Hellgren, B., Löwstedt, J., Tienari, J. Vaara, E and Werr, A. (2004) Management Consultants as Agents of Homogenization, i Buono, A.F. (red) *Creative Consulting*. Information Age Publishing.

Hogwood, B.W. (1994) A reform beyond compare? *Journal of European Public Policy*. Vol. 1.

Hood, C. (1991) A Public Management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69.

Lundquist, L. (1992) *Förvaltning, stat och samhälle* (in Swedish). Studentlitteratur, Lund.

Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations: A synthesis of the research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Napier, N.K. (1989) Mergers and Acquisitions, Human Resource Issues and Outcomes: A Review and Suggested Typology, *Journal of Management Studies*, Vol. 23, Nr. 3.

Peters, B.G. and Pierre, J. (2000) *Governance, Politics, and the State*, St. Martin's Press, New York.

Pierre, J. and Peters, B.G. (2005) *Governing Complex Societies – Trajectories and Scenarios*, Palgrave-Macmillan, New York.

Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. and Talbot, C. (2001) Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, Nr. 3.

Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*, Vol. 1.

Quist, J. (2003) *Att översätta TQM: en longitudinell studie kring reflekterande aktörer* (in Swedish), Karlstad University Press, Karlstad.

Quist, J. (2007). *The vertical dimension of a joined-up administration: A report on horizontal collaboration and performance management*, Karlstad, Service Research Center (CTF).

Seddon, J. (2005) *Freedom from Command & Control – Rethinking Management for Lean Service*, Productivity Press, New York.

Talbot, C. and Johnson, C. (2007) Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation, *Public Money & Management*, Vol 27, Nr 1.

Thompson, J. (1967) *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*, McGraw-Hill, New York.

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. and Verschuere, B. (2004) The study of organisational autonomy: A conceptual review, *Public Administration and Development*. Vol. 24.

Verhoest, K., Boukaert, G. and Peters B.G. (2007) Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005, *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 73, Nr. 3. Detta är rubrik 1 – här anges titel för nya sidor.

Noter

¹ *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*, Statskontoret 2005:32 samt *Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010*, Statskontorets skriftserie Om offentlig sektor, 2010. Uppgiften om antalet myndigheter vid 1990-talets början bör dock tolkas med försiktighet, eftersom beräkningen gjordes utifrån en annan definition av begreppet myndighet. Myndigheter utan egen personal ingick exempelvis inte, vilket de gjorde år 2010.

² För en mer utförlig beskrivning av genomförandet av enkäterna hänvisas till Statskontorets rapporter *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1*. (2006:1) samt *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 4*. (2008:19).

³ Uppgifterna avser organisationens utformning i september 2009.

⁴ *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*. Prop. 2003/04:69.

⁵ *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan*, S2004/9432/SF.

⁶ *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*. Prop. 2003/04:69.

⁷ *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 2*. Statskontoret 2007:4, s. 25.

⁸ *Förstudie – Försäkringskassan 2.0*, promemoria presenterad vid styrelsemöte 2006-10-18.

⁹ *Försäkringskassans förnyelsearbete*, intern promemoria daterad 2007-03-29.

¹⁰ Försäkringskassans arbetsordning, Dnr 2014/2008, ändringsdatum 2008-02-04.

¹¹ *Avveckling av försäkringsdelegationerna samt ändrad beslutsordning i ärenden om bilstöd*. Prop. 2006/07:10, s. 9.

¹² *Avveckling av Försäkringskassans socialförsäkringsnämnder m.m.*, PM från Socialdepartementet daterad 2007-02-14.

¹³ Statskontoret 2006:1, *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 1*.

¹⁴ Besluts- och delegationsordning för programmet Försäkringskassans förnyelsearbete, dnr 13490-2007.

¹⁵ Statskontoret 2007:4. *Den nya Försäkringskassan. Delrapport 2.*

¹⁶ Se Statskontorets rapporter 2006:1, 2007:4 samt 2008:19.

¹⁷ *Förstudie – Försäkringskassan 2.0*, promemoria presenterad vid styrelsemöte 2006-10-18.

¹⁸ Resultaten gäller dem som uppgett poängen 1 eller 2 på en femgradig skala, där 1 stod för ”instämmer inte alls”.

¹⁹ SOU 2002:80.

²⁰ Lundquist (1992) påpekar dock att i den allmänpolitiska debatten har termen decentralisering en starkt positiv värdeladdning. Detta är med stor sannolikhet ett giltigt antagande också år 2008. Mot bakgrund av detta skulle man kunna säga att det t.ex. i de förändringsprocesser som skapar enmyndigheter skulle vara svårt att tala om förändringen som en planerad och önskad centralisering. Istället lyfts begrepp som enhetlighet, flexibilitet och ökad styrbarhet fram i den officiella dokumentationen.