



School of Economics
and Commercial Law
GÖTEBORG UNIVERSITY

Integrerad civilekonomutbildning
Bachelor Thesis, ICU2004:49

Kontroll inom offentliga sektorn

- en beskrivande studie hur kontroll praktiseras och uppfattas i
Försäkringskassan Västra Götalands län

Kandidatuppsats/Bachelor Thesis

Johan Abrahamsson, 820226

Kristofer Antonsson, 821211

Handledare/Tutor:

Hossein Pashang

Företagsekonomi/Redovisning

VT 2004

Förord

Hossein Pashang nämns först och främst då hans engagemang och hjälpsamhet underlättat arbetets fortskridande. Malin Nilsson har varit ovärderlig som vår koordinator på Försäkringskassan Västra Götalands län. Samtliga intervjupersoner, utan vars medverkan studien överhuvudtaget inte varit möjlig. Evert Taube och Göteborgs Kex för bibehållande av god moral.

Stort tack till samtliga!

Göteborg, maj 2004.

’Så snart människan arbetar och strävar är det hoppet som sätter henne i rörelse. Den enda tanke som inte är osann är alltså en ofruktbar tanke. I den absurda världen mäter man värdet av en idé eller ett liv efter dess ofruktbarhet.’

Albert Camus

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Redovisning, Kandidatuppsats Vt. 2004

Författare: Johan Abrahamsson och Kristofer Antonsson

Handledare: Hossein Pashang

Titel: Kontroll inom den offentliga sektorn – en beskrivande studie hur kontroll praktiseras och uppfattas i Försäkringskassan Västra Götaland

Bakgrund och problem: Sverige har den största välfärdsstaten i världen, mätt som andel av BNP. Resurseffektivitet i den offentliga sektorn torde således vara i varje medborgares intresse. Avsaknad av vinstmål gör styrningen mer komplex. Detta väcker frågan huruvida andra mått existerar och hur olika styrverktyg praktiseras i syfte att uppnå kontroll.

Syfte: Syftet med uppsatsen är att, genom empiriska studier, undersöka och beskriva hur kontroll praktiseras på operativ nivå respektive uppfattas på strategisk nivå i Försäkringskassan Västra Götalands län.

Avgränsningar: Fokus för studien är den offentliga sektorn vilken representeras av Försäkringskassan Västra Götalands län. Kontroll diskuteras utifrån fyra vedertagna styrverktyg.

Metod: Studiens förhållningssätt är en interaktiv syn, där aktörssynsättet interagerar med systemsynsättet. Empiriskt material har inhämtats genom kvalitativa intervjuer, där sju personer med olika befattningar och hierarkiska nivåer har intervjuats.

Resultat och slutsatser: Generellt har den strategiska nivån och den operativa nivån olika uppfattningar och tillskriver kontroll olika innebörder. Detta föranleder att kontroll är komplext. Vidare använder organisationen olika modeller för att uppnå kontroll. Modellerna tillmäts olika roller för olika aktörer.

Förslag till vidare forskning: Slutsatsen av den empiriska studien visar att olika tolkningar föreligger mellan operativ och strategisk nivå. Bakomliggande orsaker till detta faktum är dock inte besvarade i denna studie. Att studera språkets betydelse för skillnaderna i människors tolkningar är en god utgångspunkt för att förstå hur verkligheten ter sig för olika människor. Huruvida aktörerna har samma tolkning av begrepp är därför ett intressant uppslag till fortsatta studier.

1	INLEDNING	3
1.1	BAKGRUND	3
1.1.1	<i>Icke-vinstdrivande organisationer</i>	3
1.1.2	<i>Den dubbla lojaliteten – Professionsaspekten</i>	3
1.2	DEN OFFENTLIGA SEKTORN	3
1.2.1	<i>Utvecklingen av välfärdsstaten – Tre faser mot ökad affärsmässighet</i>	4
1.2.2	<i>Budgetprocessen och det politiska spelet</i>	4
1.2.3	<i>Den legala tvångströjan</i>	5
1.3	FÖRSÄKRINGSKASSAN – VÄLFÄRDENS STÖTTEPELARE	5
1.4	PROBLEMDISKUSSION	5
1.5	PROBLEMFÖRMULERING	6
1.6	SYFTE	6
1.7	AVGRÄNSNING	6
2	METOD	7
2.1	METODSYNSÄTT OCH VERKLIGHETEN	7
2.1.1	<i>Systemsynsättet</i>	7
2.1.1.1	<i>En cybernetisk systemsyn</i>	8
2.1.2	<i>Aktörssynsättet</i>	9
2.2	VAL AV SYNSÄTT – EN DISKUSSION	11
2.3	KONTROLL OCH PROCESS PER DEFINITION	11
2.4	DATAINSAMLING	12
2.4.1	<i>Urval</i>	13
2.4.2	<i>Tillvägagångssätt</i>	13
3	TEORI	15
3.1	OLIKA STRUKTURER FÖR STYRNING AV ORGANISATIONER	15
3.2	BUDGETENS ROLL I VINSTDRIVANDE OCH ICKE-VINSTDRIVANDE ORGANISATIONER	16
3.2.1	<i>Komplement till budget - Det balanserade styrkortet</i>	17
3.2.2	<i>Budget ur ett politiskt perspektiv</i>	18
3.3	HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (HRM)	19
3.4	SAMMANFATTNING	20
4	EMPIRI	21
4.1	OPERATIV NIVÅ – INTERVJU MED HANDLÄGGARE	21
4.1.1	<i>Mål</i>	21
4.1.2	<i>Struktur</i>	22
4.1.3	<i>Budget</i>	22
4.1.4	<i>HRM</i>	23
4.1.5	<i>Det balanserade styrkortet</i>	24
4.2	OPERATIV NIVÅ – INTERVJU MED SEKTIONSCHEF	24
4.2.1	<i>Mål</i>	24
4.2.2	<i>Struktur</i>	25
4.2.3	<i>Budget</i>	25
4.2.4	<i>HRM</i>	26
4.2.5	<i>Det balanserade styrkortet</i>	27
4.3	STRATEGISK NIVÅ – INTERVJU MED CONTROLLER	27
4.3.1	<i>Mål</i>	27
4.3.2	<i>Struktur</i>	27
4.3.3	<i>Budget</i>	28
4.3.4	<i>HRM</i>	28
4.3.5	<i>Det balanserade styrkortet</i>	28
4.4	STRATEGISK NIVÅ – INTERVJU MED PERSONALCHEF	29
4.4.1	<i>Mål</i>	29
4.4.2	<i>Struktur</i>	29
4.4.3	<i>Budgeten</i>	30
4.4.4	<i>HRM</i>	30
4.4.5	<i>Det balanserade styrkortet</i>	32

5	ANALYS OCH DISKUSSION	33
5.1	MIKROANALYS	33
5.1.1	<i>Mål</i>	33
5.1.2	<i>Struktur</i>	34
5.1.3	<i>Budget</i>	35
5.1.4	<i>HRM</i>	36
5.1.5	<i>Det balanserade styrkortet</i>	38
5.2	MAKROANALYS	38
5.2.1	<i>Struktur – Auktoritet eller autonomi?</i>	38
5.2.2	<i>Budget – Ett effektivt styrverktyg?</i>	39
5.2.3	<i>Budget – Effektiv budgetprocess eller politiskt spel?</i>	39
5.2.4	<i>HRM - Teori Y eller Teori X?</i>	40
5.2.5	<i>HRM - Vägen till god passform?</i>	40
5.2.6	<i>HRM – Modell I eller modell II?</i>	40
5.2.7	<i>Det balanserade styrkortet – Myt eller verklighet?</i>	41
5.3	SLUTDISKUSSION	41
5.4	FÖRSLAG TILL FORTSATT FORSKNING	42

1 Inledning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Icke-vinstdrivande organisationer

Styrningen av organisationer är under ständig förändring och måste hela tiden utvecklas i linje med förändringar inom organisationen och samhället i övrigt. Enligt konventionell litteratur är den nuvarande trenden att vinst är centralt för en organisations styrning. Huvudargumentet för denna trend är ”förbättrad lönsamhet”. Argumentet har även spridits till organisationer som traditionellt inte styrts mot vinst, så kallade icke-vinstdrivande organisationer.

Styrningen i icke-vinstdrivande organisationer är mer komplex i förhållande till organisationer med vinstambitioner. Roten till komplexiteten är otydliga mål och avsaknad av vinstmål. Innebörden är att det saknas formella beslutsunderlag då olika alternativ inte kan sättas i relation till varandra. Detta försvårar rationella beslut i samförstånd. Ambitionen inom den offentliga sektorn är att skapa största möjliga välfärd med begränsade resurser. Eftersom kvantiteten och kvaliteten på välfärden ej kan mätas numerärt, är prestationer med avseende på målsättning svåra att förstå och inte sällan omöjliga att mäta (Anthony & Young, 1988).

Komplexiteten till följd av ett icke-existerande vinstmål medför även att ansvarsfördelningen blir mer problematisk. Enligt Samuelson (2003) blir organisationen härigenom mindre styrbar. Då väldefinierade mål saknas kan inte viktiga beslut delegeras. Konsekvensen är en ökad byråkratisering till följd av en ineffektivare beslutsprocess (Anthony & Young, 1988).

1.1.2 Den dubbla lojaliteten – Professionsaspekten

Karakteristiskt för många icke-vinstdrivande organisationer är ofta att arbetsuppgifterna är komplexa. Viktiga beslut måste därför fattas på operativ nivå av professionella medarbetare, vilka kännetecknas av professionalitet i termer av yrkesskicklighet och kompetens. Således blir dessa karakteristika primära vid styrningen. Enligt Anthony och Young (1988) är professionella medarbetare i första hand lojala mot sin egen yrkesgrupp, medan lojalitet mot hierarki och central styrning kommer i andra hand. Ur styrningsperspektiv föreligger således risk för suboptimering då det finns en intressekonflikt mellan hierarkisk styrning och profession.

1.2 Den offentliga sektorn

I Sverige är offentliga icke-vinstdrivande organisationer en vanlig företeelse till följd av den omfattande välfärdspolitik; den offentliga sektorn. Drucker (1977) anser att institutioner i den offentliga sektorn de facto utgör den verkliga tillväxtsektorn i ett modernt samhälle. År 1992 utgjorde utgifterna för den offentliga sektorn motsvarande 67 procent av Sveriges BNP. Sverige har därmed den största välfärdsstaten i världen mätt som andel av BNP (Olson & Sahlin-Andersson, 1998).

1.2.1 Utvecklingen av välfärdsstaten – Tre faser mot ökad affärsmässighet

Den offentliga sektorns effektivitet har starkt ifrågasatts (Drucker, 1977). Eftersom den offentliga sektorn tar stora skatteresurser i anspråk är det av särskilt intresse för medborgarna att sådana organisationer blir resurseffektiva.

Kritiken har dock inte gått obemärkt förbi. Inom den offentliga sektorn har försök gjorts att tillämpa metoder från näringslivet (Drucker, 1977). I Sverige har detta tagit sig uttryck i form av ständigt förekommande reformer, vilka ofta syftat till att öka kontrollen av de offentliga finanserna. Olson och Sahlin-Andersson (1998) hävdar att dessa reformer graduellt skett i tre olika faser relaterade till utvecklingen av den svenska välfärdsstaten.

Den första förändringsfasen tog sin början 1930 och varade fram till tidigt 1950-tal. Tekniska lösningar såsom ”full costing” hämtades från näringslivet; emellertid fick de inte någon större praktisk betydelse. Under den andra förändringsfasen utvecklades och konsoliderades den offentliga sektorn och välfärdsstaten. Ledstjärnan för denna period kom att bli ’programme budgeting’, vilket syftade till att förbättra effektiviteten. Emellertid införträffades inte förväntningarna. Tredje förändringsfasen, slutligen, inleddes i början av 1980-talet. Under denna tid var den offentliga sektorn starkt kritiserad i termer av ineffektivitet, omfattning och rigiditet. Likaså kritiserades de metoder som användes för att kontrollera finanserna hos den offentliga sektorn. Många menade att lösningen fanns att finna i den privata sektorn och att de existerande modellerna var alltför olika dessa. Resultatet blev en dramatisk förändring i styrningen av den offentliga sektorn; modeller praktiserade i den privata sektorn kom i större utsträckning att tillämpas (Olson & Sahlin-Andersson, 1998).

Mot bakgrund av ovanstående har den generella trenden varit att styrningen av de offentliga finanserna stegvis har adopterat modeller och metoder från näringslivet. Således har den offentliga sektorn kommit att institutionaliseras. Syftet har varit att öka kontrollen av de offentliga finanserna. Internationellt har samma fenomen uppmärksamats (Olson & Sahlin-Andersson, 1998). I takt med denna utveckling har skillnaderna i styrning av offentlig och privat sektor blivit alltmer diffusa. Gränsen håller på att suddas ut.

1.2.2 Budgetprocessen och det politiska spelet

Offentliga verksamheter får sina intäkter genom budgetanslag som finansieras av skattemedel (Drucker, 1977). Då den offentliga sektorn tar stora resurser i anspråk intar budgeten således en viktig ställning. Budgeten är enligt Bokenstrand (2000:11) *’den mest politiska av alla aktiviteter’*. Budgeten blir ett spel där budgetaktörerna inte alltid är kollektivt rationella utan verkar för den egna sektorn.

Enligt Drucker (1977) mäts en budgetbaserad institutions betydelse av budgetens storlek. Att uppnå resultat med en mindre budget är ur institutionens perspektiv därmed inte att betrakta som en ”prestation”. Således ligger det i institutionens intresse att spendera hela budgeten, eftersom ett motsatt förhållande motiverar anslagsgivarna att reducera budgetstorleken i framtiden (Drucker, 1977). Innebörden av detta är att en större budget inte nödvändigtvis behöver resultera i ökad samhällsnytta.

1.2.3 Den legala tvångströjan

Den offentliga sektorns verksamheter är i flera avseenden en lagstadgad rättighet för medborgarna, och verksamheterna får sina uppdrag från riksdag och regering. Då politikerna har det övergripande ansvaret har de en central roll vid styrning av den offentliga sektorn. Konsekvensen av de lagstadgade rättigheterna är att prioriteringar inte är möjliga då alla medborgares intresse är av lika stor vikt. Till skillnad från vinstdrivande verksamheter kan inte den offentliga sektorn välja uppdragsgivare. De mest resurskrävande nyttjarna kan därmed inte väljas bort (Drucker, 1977).

1.3 Försäkringskassan – Välfärdens stöttepelare

En av de större institutionerna inom den offentliga sektorn i Sverige är Försäkringskassan. Således har Försäkringskassan implicit stått i centrum för den ovan diskuterade förändringsdebatten. Paradoxalt för Försäkringskassan är att en alltmer affärsinriktad styrning riskerar att resultera i en minskad samhällsnytta. Risken består i att de affärsinriktade modellerna inte är fullkomligt applicerbara på icke-vinstdrivande organisationer i allmänhet, och offentliga institutioner i synnerhet. Syftet med de sistnämnda är att skapa samhällsnytta. Om budgeterade utgifter understiger budgeterade inkomster med mer än vad som krävs av organisationen, riskerar skattebetalarna att inte erhålla den service de har rätt att förvänta sig (Anthony & Young, 1988). Således kan en alltför affärsinriktad styrning slå fel och verksamheten divergera från de ”egentliga” målen; vad Olson och Sahlin-Andersson (1998) benämner ”egoistic profit centers”.

Av detta följer att det finns en dubbel komplexitet i styrningen för offentliga institutioner. Primärt består svårigheten i att definiera adekvata prestationsmått för verksamheten. Därutöver finns en avvägning mellan affärsmässig styrning och samhällsnytta.

1.4 Problemdiskussion

Enligt Anthony och Govindarajan (2001) måste en organisation ha en fungerande styrning mot de strategier och mål som finns i verksamheten. Utan effektiv styrning kommer organisationen inte kunna uppnå sina mål. Styrning kan i detta sammanhang betraktas som: *‘Application of policies and procedures for directing, regulating and coordinating production, administration and other business activities in a way to achieve the objectives of the enterprise’* (Otley et al., 1995:7). Otley et al. (1995:11) menar emellertid att styrningen måste vara i kontroll för att målen skall kunna uppnås, och definierar kontroll som: *‘...the processes by which organizations govern their activities so that they continue to achieve the objectives they set for themselves’*. För att uppnå kontroll, menar Otley et al. (1995), att såväl strategiska som operativa frågor skall beaktas. Kontrollmekanismen är en process där resurser styrs så att önskade mål uppnås, enligt nedan:



Figur 1.1 Styrning av resurser (Bearbetad utifrån Otley et al., 1995, s. 9).

Styrning av organisationer tar sin utgångspunkt i de mål som finns. Krasst kan organisationer indelas i två grupper, beroende på om kontroll kan uppnås genom vinstmål eller ej; vinst- och icke-vinstdrivande organisationer. De sistnämnda definieras här som: *'an organization whose goal is something other than earning a profit for its owners'* (Anthony & Young, 1988:49).

Vinstdrivande organisationer styrs primärt mot monetära mål i form av resultat (Anthony & Young, 1988). Icke-vinstdrivande organisationer däremot, är underkastade andra lagar och villkor. Anthony och Govindarajan (2001) hävdar att kvantitativa effektivitetsmått ofta saknas i sådana organisationer och att flera olika mål de facto existerar.

Oavsett om kontroll uppnås genom vinstmål eller ej krävs det, enligt Otley et al. (1995), att fyra kriterier är uppfyllda innan kontroll kan anses föreligga. För det första måste ett definierat mål finnas. Vidare skall målet vara mätbart i samma termer som målet definieras i. Tredje kriteriet är att orsakerna och nödvändiga åtgärder skall vara möjliga att identifiera om mål ej uppfylls. Slutligen måste åtgärderna vara möjliga att realisera.

Traditionellt saknar icke-vinstdrivande organisationer ett övergripande vinstmål. Härvid föreligger en risk att organisationernas mål blir svårare att definiera och därmed även svårare att mäta (Anthony & Govindarajan, 2001). Vidare anser Otley (2003) att det som inte mäts inte ges tillräcklig uppmärksamhet.

Av detta följer att det torde vara mer komplext för icke-vinstdrivande organisationer att uppnå kontroll. Avsaknaden av vinstmått väcker frågan huruvida andra mått existerar och hur olika styrverktyg praktiseras i syfte att uppnå den icke-vinstdrivande organisationens mål.

1.5 Problemformulering

- Hur uppfattas kontroll på strategisk nivå i en icke-vinstdrivande organisation?
- Hur praktiseras kontroll på operativ nivå i en icke-vinstdrivande organisation?

1.6 Syfte

Syftet med uppsatsen är att, genom empiriska studier, undersöka och beskriva hur kontroll praktiseras på operativ nivå respektive uppfattas på strategisk nivå i Försäkringskassan Västra Götalands län.

1.7 Avgränsning

Uppsatsen fokuserar kring hur kontroll praktiseras och uppfattas i icke-vinstdrivande organisationer. Kontroll diskuteras utifrån fyra vedertagna styrverktyg: struktur, budget, HRM och balanserat styrkort. Övriga styrverktyg har således utelämnats, trots att de kan anses ha en signifikant påverkan på styrningen. Vidare har studien koncentrerats till kontrollproblematiken i den offentliga sektorn. Försäkringskassan representerar den offentliga sektorn i denna uppsats. Försäkringskassan Västra Götalands län är en av 21 självständiga enheter på länsnivå inom Försäkringskassan, och har valts som studieobjekt.

2 Metod

I det första kapitlet presenterades bakgrunden till den problemformulering som kapitlet mynnade ut i. Komplexiteten i fråga om styrning av icke-vinstdrivande organisationer diskuterades. Avsaknaden av vinstmätt identifierades som orsak till komplexiteten. Denna komplexitet exemplifierades genom styrningen av den offentliga sektorn i Sverige, som graduellt blivit alltmer affärsmässig. Av denna anledning fastslogs att styrningen av den offentliga sektorn institutionaliserats, och att skillnaderna i styrning mellan privat och offentlig sektor håller på att suddas ut. Slutligen valdes Försäkringskassan som representant för den offentliga sektorn, och därmed för icke-vinstdrivande organisationer och den inneboende komplexiteten i styrningen av dessa.

Här redogörs för den metod som använts vid analys och datainsamling. Kapitlet är således indelat i två delar. I den första delen framställs studiens förhållningssätt, och i den andra delen beskrivs insamling av data.

2.1 Metodsynsätt och verkligheten

'Olika metodsynsätt skiljer sig framför allt åt i avseendet, att de gör olika antaganden om den verklighet de försöker förklara och förstå. Detta i sin tur leder till att observation, datainsamling, och utsagor till stor del bestäms av det valda synsättet' (Arbnor & Bjerke, 1994: 21). Valet av metod handlar således till stor del om att stipulera antaganden om verkligheten.

Verkligheten kan främst tolkas utifrån två olika synsätt i denna uppsats. Systemsynsättet där verkligheten är arrangerad på ett sådant sätt att helheten avviker från summan av delarna, och aktörssynsättet som betraktar verkligheten som en social konstruktion (Arbnor & Bjerke, 1977).

System skapar referensramen för organisationens aktörer, men avgör inte aktörernas handlingar; aktörerna agerar, inte systemet. Aktörerna har således en fri roll inom ramen för systemet, och har därmed möjlighet att påverka hur arbetet utförs i praktiken. Förhållandet mellan aktör och system är med andra ord interaktivt. Av denna anledning, anser vi att en interaktiv syn är lämplig för att studera hur kontroll uppfattas och praktiseras utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv.

2.1.1 Systemsynsättet

Systemsynsättet beskriver alltså verkligheten arrangerad som att helheten avviker från summan av delarna; synergieffekter antas således föreligga (Arbnor & Bjerke, 1994). Verkligheten är inte summativ. Följden av detta synsätt, blir att relationerna mellan helhetens delar blir avgörande för huruvida helheten blir större än summan, eller vice versa.

Enligt Arbnor och Bjerke (1994:127) består ett system av *'en mängd komponenter och relationer mellan dessa'*. Att studera en komponent i sig är inte tillräckligt för att förklara eller förstå komponenten; den måste sättas in i sitt sammanhang då komponenterna är

ömsesidigt beroende av varandra. Delarna är beroende av helheten. På samma sätt måste ett system sättas in i ett helhetsperspektiv, för att förståelse skall erhållas. En händelse förklaras då av det större sammanhang i vilket händelsen har ett syfte. Samband av denna typ kallas finala, och innebörden är att en händelse försöker förklaras genom att finna någon ändamålsinriktad drivkraft. Drivkraften kan efterfölja händelsen, och kausala samband blir då inte aktuella. Syftet med analys blir istället att söka förstå snarare än att förklara (Arbnor & Bjerke, 1994).

Systemsynsättet innebär således ett sökande efter krafter vilka påverkar systemet som helhet. En organisation kan ses som ett socialt system bestående av aktörer, det vill säga medlemmar. Aktörerna interagerar med varandra och med systemet genom relationer. ”Aktiva beteenden” hos aktörerna är en viktig systempåverkande drivkraft (Arbnor & Bjerke, 1994).

Krasst görs en åtskillnad mellan slutna och öppna system. Skillnaden mellan dessa är att slutna system inte studerar systemets relationer till dess miljö, medan öppna system beaktar denna aspekt. Miljön utanför systemets gräns kallas systemmiljön, och utgörs av väsentliga faktorer för systemet. Dock ligger dessa faktorer utanför systemets kontroll (Arbnor & Bjerke, 1994).

Systemsynsättet definierar analys som en undersökning av komponenternas relation till varandra, deras relation till helheten och helhetens relation till sin omvärld. Den kunskap som framkommer vid analys med systemsynsättet kan dock inte ses som generell i absolut mening. Varje systemmodell är nämligen endast en aspekt i den objektiva verkligheten, där delvis unika fall kan existera (Arbnor & Bjerke, 1994).

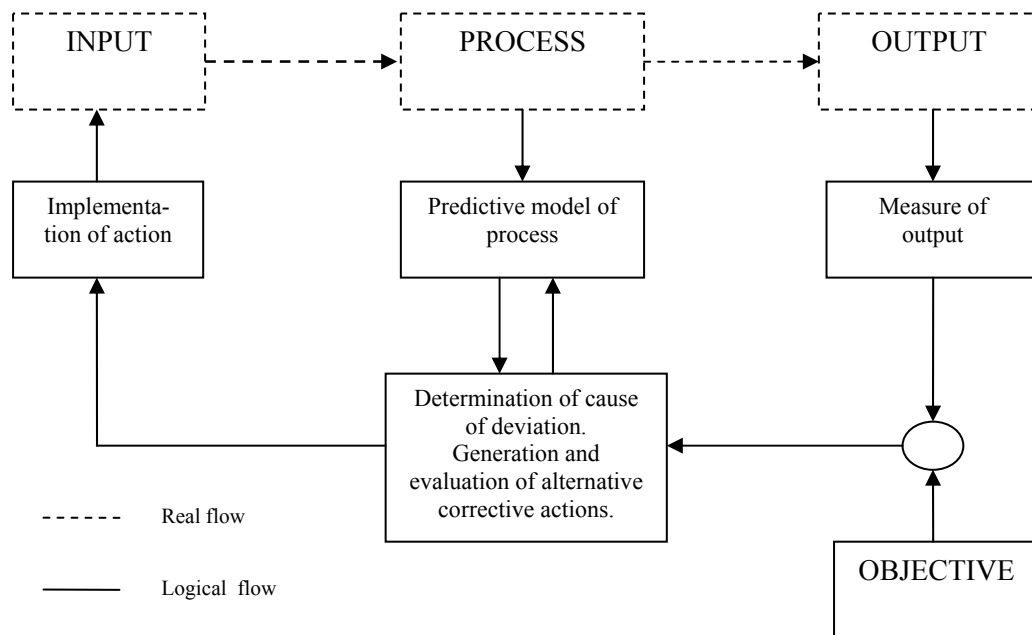
2.1.1.1 En cybernetisk systemsyn

Green och Welsh (1988) anser att cybernetik är basen för kontroll i alla system, och att kontrollprocessen måste demonstrera ”cybernetisk validitet”. Innebörden är att en standard existerar, uppnådd prestation är mätbar, samt möjlighet att med hjälp av information från systemet vidta åtgärder mot oönskade skillnader mellan utfall och standard (Hofstede, 1978). Kontroll måste således, i enlighet med systemsynsättet, sättas in i ett större sammanhang; ett system bestående av en mängd komponenter och relationer mellan dessa.

Cybernetiken fokuserar kring informationsflöden och informationsbehandling. En illustrativ metafor är termostaten. Termostaten har en indikator som mäter temperaturen och sänder information om temperaturen tillbaka till termostaten. Skillnad mellan faktisk temperatur och önskad temperatur åtgärdas. Detta utbyte med systemets miljö kallas principen för negativ feedback och möjliggör att ett jämviktstillstånd upprätthålls; temperaturen i ovanstående exemplifiering. Utbytena sker emellertid utan att systemet behöver skifta struktur. Om systemet däremot har förmåga att förändra sin struktur, föreligger istället principen för positiv feedback. Med konsekvens av vad som tidigare sagts, innebär en cybernetisk systemsyn ett öppet förhållningssätt till system (Arbnor & Bjerke, 1977).

En cybernetisk systemsyn kan, med hänvisning till ovan, sammanfattas som: *'a process which uses a negative feedback loop represented by: setting goals, measuring achievement, comparing achievement to goals, feeding back information about unwanted variances into the process to be controlled, and correcting the process'* (Hofstede, 1978:451). Otley et al.

(1995) illustrerar detta synsätt i en generell modell för att uppnå kontroll genom redovisningsinformation.



Figur 2.1 Nödvändiga villkor för kontroll – ett cybernetiskt systemsynsätt (Otley et al., 1995, s. 9).

Modellen ovan är en utveckling av den tidigare presenterade modellen som visar sambandet mellan input, process och output. Tillkommande del representerar ett cybernetiskt synsätt och de nödvändiga villkoren för att uppnå kontroll. Flödet från input till output utgör reala flöden i systemet, och den centrala kontrollfrågan är enligt Green och Welsh (1988) huruvida resursflödet fortlöper som planerat. Resterande delar av systemet utgörs istället av ett ”logiskt flöde” av aktiviteter som syftar till att optimera resursflödet enligt planerna, och därmed uppnå kontroll. Modellen ger med andra ord uttryck för den cybernetiska regleringens ambition att tillförsäkra att resurser flödar i önskvärda kvantiteter, att de har speciella karakteristika och att de finns tillgängliga vid behov; sammanfattningsvis ett effektivt flöde av resurser (Green & Welsh, 1988).

Enligt Otley et al. (1995) består det ”logiska flödet” av redovisningsinformation. Redovisningsinformation tolkas i denna uppsats i bred mening, och inbegriper all information som syftar till att uppnå kontroll. Information av såväl kvantitativ som kvalitativ natur blir då väsentlig.

2.1.2 Aktörssynsättet

Aktörssynsättet betraktar verkligheten som en social konstruktion, bestående av olika verklighetsbilder som delas av en grupp människor. Verkligheten blir härigenom inte oberoende av människorna, det vill säga aktörerna. Aktörens verklighetsbilder, tillsammans med andra aktörers verklighetsbilder, blir avgörande för aktörens innebörder och tolkningar (Arbnor & Bjerke, 1977).

Enligt aktörssynsättet kan en organisation förstås och förklaras genom betydande aktörers handlingar; organisationen i sig själv kan inte agera. Att förstå de verklighetsbilder olika aktörer orienterar sig efter, blir centralt för att erhålla förståelse om handlingarna. Kunskap

och förståelse om dialektiska¹ relationers påverkan på verklighetsbildernas utveckling och förändring, innebär att förändringar i sociala system kan förklaras (Arbnor & Bjerke, 1977).

Synsättets ambition är alltså att förstå människan som handlande och skapande, och människan ses inte som betingad av yttre faktorer. Systemiska egenskaper är då ej relevanta, och system anses inte föreligga i den systemteoretiska bemärkelsen. Istället blir den kunskap som utvecklas i aktörssynsättet individberoende på så sätt att den hänvisar till olika aktörers, eller grupper av aktörers, upplevelser, tolkningar och handlingar i den verklighet de själva är med och skapar. Verkligheten antages därför vara en social konstruktion (Arbnor & Bjerke, 1977).

Mellan verkligheten och aktörernas innebörder och tolkningar råder ett ömsesidigt dialektiskt förhållande; de omformas i en ständigt pågående förändringsprocess. Dialektiken kännetecknas av mångfald, flertydighet och föränderlighet. Detta faktum tillskrivs att aktörerna har olika roller i den sociala verkligheten, olika historisk bakgrund och härrör från olika miljöer (Arbnor & Bjerke, 1977).

Den dialektiska processen som formar verkligheten består i sin tur av fyra, med varandra relaterade, delprocesser: subjektivering, externalisering, objektivering och internalisering. Subjektivering är den process vi skapar våra egna upplevelser med, det vill säga våra subjektiva upplevelser. När dessa upplevelser sedan blir externt tillgängliga genom ett gemensamt språk, föreligger externalisering. Härigenom blir samhället en mänsklig produkt genom att externaliseringen skapar den omgivande verkligheten. Nästa steg i den dialektiska processen, är objektivering och uppstår då en externaliserad mänsklig handling blir objektiv; en allmänt accepterad typifiering. Objektiva handlingar är med andra ord olika aktörers gemensamma eller överlappande verklighetsbilder. Aktörssynsättet betraktar härigenom samhället som en objektiv verklighet, men eftersom objektiviteten är skapad av aktörer kan den ifrågasättas eller förändras. Relationerna mellan vad aktörerna producerar och hur det producerade i sin tur påverkar aktören måste fortlöpande omtolkas. Internalisering, slutligen, ger uttryck för att människan är en samhällelig produkt. Innebörden är att aktören blir medlem av samhället genom att överta en värld i vilken andra redan lever, exempelvis identifiering av en viss roll eller attityd. Slutligen måste poängteras att ingen av de fyra delprocesserna kan förstås eller förklaras separat; de måste förstås i relation till varandra (Arbnor & Bjerke, 1977).

Större helheter förklaras enligt aktörssynsättet utifrån de enskilda aktörerna; helheten förklaras utifrån delarna. Primärt för synsättet är dock inte att förklara större helheter. Istället är ambitionen att kartlägga den innebörd och betydelse olika aktörer lägger i sina handlingar och den omgivande miljön. Här blir kopplingen mellan olika aktörsgrupperingar och enskilda aktörer väsentlig. Emellertid skall inte aktörssynsättets förklaringar endast betraktas som specifika för speciella individer. Genom aktörssynsättets verklighetsantagande, har slutresultatet en vidare innebörd. Det bidrar till en allmän förståelse för olika innebördsstrukturella sammanhang och de dialektiska processer och samband som skapar den sociala verkligheten. Slutresultatet kan även anses inbegripa generella bidrag i form av typiska fall (Arbnor & Bjerke, 1977).

¹ 'Dialektik är flertydighetens logik. Med dialektiska samband menas, att sambanden är flertydiga och förändras i en process av ständig växelverkan. Att beskriva dialektiska samband innebär att fånga upp denna växelverkande process' (Arbnor & Bjerke, 1977:11).

2.2 Val av synsätt – En diskussion

Traditionellt har ett systemsynsätt tillämpats beträffande styrning och kontroll. Vidare föreligger en utbredd uppfattning att en cybernetisk ansats är nödvändig för att uppnå kontroll. En cybernetisk systemsyn är därför det perspektiv som traditionellt använts då kontrollproblematiken diskuterats.

Med tidigare presenterad terminologi, kan cybernetiken betraktas som ett öppet system. Således tar cybernetiken hänsyn till förändringar i miljön, och genom utbyten med miljön kan ett jämviktstillstånd upprätthållas. Systemsynsättet erkänner aktörerna som en viktig systempåverkande drivkraft, men utgår från att systemet kan bestämma över aktörerna; ett positivistiskt förhållningssätt (Arbnor & Andersson, 1977). Problem uppstår då följaktligen när aktörerna vill ändra relationen till systemet. Om systemet inte är flexibelt och anpassar sig efter aktörerna, uppstår spänningar och konflikter. Enligt systemsynsättet måste sådana situationer neutraliseras genom marginella förändringar.

Vår åsikt är emellertid att verkligheten är alltför mångfacetterad för att kunna förklaras utifrån systemsynsättet. Systemsynsättet tar, enligt vår uppfattning, inte hänsyn till aktörernas subjektiva verklighet och kan därmed inte fånga in alla aspekter som är nödvändiga för att uppnå och förstå kontroll. I centrum för att tolka kontroll, bör istället aktörernas agerande vara. Vår utgångspunkt är att aktörerna bestämmer systemet; ekonomisystemet.

Enligt aktörssynsättet är det delarna som skapar helheten. Delarna består av aktörernas innebörder, och helheten blir då en innebördsstruktur. Uppsatsen belyser den innebörd aktörerna tillskriver Försäkringskassans Västra Götalands län ekonomistyrning, genom att beskriva hur kontroll praktiseras på operativ nivå och uppfattas på strategisk nivå. Följaktligen är ekonomistyrningen en helhet skapad av aktörernas upplevelser, tolkningar och handlingar och dessa blir avgörande för vilket kontrollperspektiv som är relevant. Praktiserandet av kontroll, torde således vara oerhört komplext eftersom kontrollbegreppet blir mångfacetterat på den praktiska nivån.

Vi ämnar inte att med ovanstående diskussion fullständigt förkasta den traditionella synen på kontroll. Snarare finns en önskan att rikta fokus mot aktörernas roll i praktiserandet av kontroll. Systemsynsättet kan dock alltså anses äga viss tillämpning, men då av karaktären att sätta rimliga gränser för organisationen. Systemet skapar en överordnad referensram för aktörernas handlingar och beteenden. Inom denna referensram organiserar aktörerna sitt arbete och administrerar beteenden. Av denna anledning är såväl aktörssynsättet som systemsynsättet relevant för denna studie.

Utgångspunkten för studien är, med anledning av ovan, ett interaktivt synsätt. Aktörssynsättet interagerar med systemsynsättet, och aspekter från båda synsätten beaktas.

2.3 Kontroll och process per definition

Centralt för all styrning är att den syftar till att resultera i ett visst utfall. Styrningen kan närmast ses som en process för att uppnå det önskvärda resultatet. Organisationer styrs vanligtvis genom direktiv från den strategiska nivån. Försäkringskassan Västra Götaland är inget undantag. Process är i detta avseende att betrakta som en länk mellan strategisk och

operativ nivå, med avsikt att tillförsäkra måluppfyllelse. Kontroll måste ses utifrån olika perspektiv beroende på hur processen formas; varje situation är unik.

Beroende på vilket synsätt som är utgångspunkt vid utformningen av processen, ter den sig annorlunda. Systemsynsättet tolkar processen som ett rationellt system, och definierar process i systemiska termer. Aktörssynsättet däremot, anser att processen skall definieras utifrån aktörernas upplevelser, tolkningar och handlingar och reflekterar över innebörder på den operativa nivån. Processen blir här ett resultat av aktörernas gemensamma meningsstruktur, vilken kan ändras och omtolkas av aktörerna. Process har således en dubbel betydelse, beroende på synsätt, och är därmed interaktiv.

Enligt Otley et al. (1995) är emellertid en förutsättning för att en process skall kunna vara i kontroll att fyra villkor är uppfyllda: För det första måste det finnas mål för processen som skall kontrolleras; utan ett mål är kontroll betydelselöst. Vidare måste output vara mätbart i termer av det definierade målet. Tredje villkoret är förekomsten av en funktion som identifierar och förklarar avvikelser från fastställda mål, samt utvärderar åtgärder. Slutligen måste möjlighet att vidta åtgärder finnas, så att målavvikelser kan åtgärdas.

Processen som skall leda till måluppfyllelse, kan närmast liknas vid en "svart låda" där resurser kanaliseras i enlighet med organisationens intresse och mål. Process kan således beskrivas som: *'Applications of policies and procedures for directing, regulating and coordinating production, administration and other business activities in a way to achieve the objectives of the enterprise'* (Otley et al., 1995:7). Vad som här sagts kan med fördel sammanfattas i nedanstående figur.



Figur 2.2 Input, process och output (Bearbetad utifrån Otley et al., 1995, s. 9).

Utgångspunkten för att fastställa huruvida kontroll föreligger blir således processen. Om den strategiska nivån lyckas styra den operativa nivån genom processen så att organisationens mål uppfylls, kan kontroll anses föreligga. Otley et al. (1995:11) belyser detta genom att definiera organisatorisk kontroll som: *'...the processes by which organizations govern their activities so that they continue to achieve the objectives they set for themselves'*. Denna definition representerar fortsättningsvis vad som åsyftas med organisatorisk kontroll, eller endast kontroll, i denna uppsats.

Försäkringskassans verksamhet präglas av det övergripande syftet att skapa samhällsnytta. Samhällsnyttan gestaltas genom att Försäkringskassan har ett flertal uttalade mål. Flera olika perspektiv är därmed nödvändiga för att besvara frågan huruvida Försäkringskassan Västra Götaland uppnår kontroll i sin verksamhet.

2.4 Datainsamling

Syftet med uppsatsen är att, genom empiriska studier, undersöka och fastställa hur kontroll praktiseras på operativ nivå och uppfattas på strategisk nivå i Försäkringskassan Västra Götalands län. Förhållningsättet i denna studie är en interaktiv syn, där aktörssynsättet interagerar med systemsynsättet. Verkligheten är i enlighet med aktörssynsättet en helhet

skapad av aktörernas upplevelser, tolkningar och handlingar. Att fånga dessa upplevelser och tolkningar blir då avgörande för att kunna undersöka och fastställa hur kontroll praktiserats och uppfattas.

Enligt Merriam (1994) är syftet med en intervju att få en uppfattning om den intervjuades perspektiv. Vidare är intervjun enda alternativet att få förståelse om människors tolkningar av omvärlden, handlingar och känslor i de fall detta inte är möjligt att observera. Mot denna bakgrund har kvalitativa intervjuer använts som datainsamlingsmetod.

2.4.1 Urval

Vi anser att människor har olika tolkningar av kontroll beroende på var i hierarkin de befinner sig. Av denna anledning har vi utgått från en processsyn vid insamlandet av data. Valet av respondenter är således medvetet. Respondenterna består av fyra handläggare, en sektionschef, en personalchef samt en controller. Handläggarna representerar den operativa nivån, personalchefen och kontrollern den strategiska nivån medan sektionschefen är representant för länken mellan dessa nivåer. Sektionschefens befattning är dock mer av operativ karaktär då sektionschefen är närmast överordnad handläggarna. Av denna anledning representerar sektionschefen den operativa nivån i studien.

Valet av svarspersoner gjordes av vår koordinator som vi tilldelats på Försäkringskassan Västra Götalands län. Detta skulle närmast kunna betraktas som vad Merriam (1994) kallar ett ändamålsinriktat urval baserat på personlig kännedom. Innebörden är att en enhet skall ha vissa kriterier för att ingå i undersökningen, och att individerna sedan väljs utifrån rekommendationer från någon. Respondenterna kontaktades sedan av författarna, varvid syftet med intervjun förklarades samt överenskommelse om plats och tid gjordes.

Antalet svarspersoner uppgick således till fem på operativ nivå och två på strategisk nivå. Vi bedömer antalet svarspersoner som tillfredsställande för att få insikt i aktörernas tolkningar och upplevelser av kontroll. Studiens syfte är inte att göra statistiskt signifikanta generaliseringar, utan snarast insikt och förståelse. Merriam (1994) menar att antalet intervjuade och deras representativitet är av mindre betydelse vid intervjuer. Handläggarna kommer från två olika lokala kontor i Göteborgsområdet, personalchefen och kontrollern kommer från länskontoret medan sektionschefen också kommer från ett lokalt kontor i Göteborgsområdet. Samtliga intervjuade har akademisk bakgrund. Svarspersonernas ålder varierar. De intervjuade på operativ nivå är alla 70-talister, medan svarspersonerna på strategisk nivå är 50-talister. Bakgrund och ålder påverkar sannolikt aktörernas tolkningar.

2.4.2 Tillvägagångssätt

Samtliga intervjuer ägde rum på Försäkringskassans Västra Götalands län lokalkontor under perioden 10–21 maj. Intervjuerna varade mellan 1–2 timmar, och var av delvis strukturerad karaktär. Delvis strukturerade intervjuer är passande då intervjuaren önskar viss information från alla respondenter. Innebörden är att ett antal frågeställningar ligger fast, men inte ordningsföljden (Merriam, 1994). Svarspersonerna erhöll frågorna i förhand. Syftet var att de skulle ha möjlighet att förbereda sig och därmed öka kvaliteten på svaren, samt att det ökar svarspersonernas förmåga att tala fritt. Nackdelen med detta förfarande är att svarspersonerna

har möjlighet att diskutera sina svar innan de genomför intervjuerna. Vi bedömer dock denna risk som liten, inte minst då respondenterna är fördelade på två olika kontor.

Intervjuunderlaget skiljer sig något mellan operativ nivå och strategisk nivå, samt mellan controller och personalchef. Anledningen till detta är att svarspersonernas kompetens, arbetsuppgifter och bakgrund är olika.

Frågorna var indelade i olika tematiska områden, och svarspersonerna fick tala relativt fritt inom dessa områden. Dock säkerställdes alltid att alla frågor blev besvarade genom att intervjuaren kompletterade med de frågor som ej berörts. Vid otydligheter bekräftade intervjuaren omedelbart sin tolkning av svaret med svarspersonen. Det kan inte uteslutas att vissa frågor var av ledande karaktär, men vi har strävat efter att i möjligaste mån undvika detta. Vidare förklarade intervjuaren begrepp som kunde ha en mångtydig tolkning eller innebörd. Genom dessa förfaranden undveks missförstånd i möjligaste mån. Samme person agerade intervjuare vid samtliga intervjuer.

Datainsamlingen gjordes genom ljudupptagning av respondenternas svar. Samtidigt fördes anteckningar av intervjuarens medförfattare; notarien. Notarien hade en ordbehandlare som hjälpmedel. Intervjuaren gjorde endast summariska anteckningar. Datamaterialet utvecklades och korrigerades sedan med hjälp av ljudupptagningen. Svarspersonerna garanterades anonymitet i syfte att erhålla mer rättvisa och ärliga svar. Dessutom minskade risken för negativa attityder eller osäkerhet hos respondenterna beträffande ljudupptagningen. Möjligtvis påverkade ljudupptagningen svarspersonernas svar negativt, då dessa kan upplevt en känsla av iakttagelse och inte svarat ärligt på obekväma frågor. Emellertid anser vi att nyttan av att genom ljudupptagningen kunna återge intervjun i sin helhet, överstiger eventuell påverkan på svars kvaliteten.

3 Teori

Kapitel ett reflekterade över kontroll i den offentliga sektorn. I andra kapitlet utvecklades ett förhållningssätt för att studera och analysera kontroll. Det spekulerades att aktörerna kan tillskriva innebörden av kontroll varierande tolkningar. Samtidigt presenterades systemsynsättet som en överordnad referensram för kontroll.

Här presenteras vår teoretiska referensram. Teorier från konventionell management litteratur beskrivs, varav en betydande del specifikt behandlar icke-vinstdrivande organisationer. Den presenterade teorin är dels systeminriktad, dels praktiskt orienterad. Endast den teori som är relevant för analys av empiri beaktas. Valet av teori är således medvetet.

3.1 Olika strukturer för styrning av organisationer

En organisations struktur kan liknas vid dess *'ritning eller plan för ett mönster av förväntningar och socialt utbyte mellan interna aktörer'* (Bolman & Deal, 1997:61). Med andra ord kommunicerar strukturen organisationens arbetsfördelning och hierarki till organisationens medlemmar. Genom att arrangera människor i en hierarki med ett bestämt mönster av auktoritet och ansvar kan en stor del av deras beteenden styras och förutses (Otley et al., 1995). Struktur är således ett viktigt verktyg för att uppnå kontroll. Antaganden som ligger till grund för det strukturella perspektivet är en tro att den "rätta" formen minimerar problem samtidigt som organisationens kvalitet och prestationsnivå ökar (Bolman & Deal, 1997).

Karakteristiskt för det strukturella perspektivet är att specialisering och arbetsfördelning kan öka en organisations effektivitet. Specialisering riskerar att resultera i suboptimeringar; personalen arbetar för att uppnå sina egna mål även om detta kan vara till nackdel för organisationen som helhet. Suboptimering kan dock förhindras genom olika former av samordning (Bolman & Deal, 1997).

Enligt Mintzberg bör en organisations struktur anpassas efter dess specifika situation, även kallat strukturella imperativ. De strukturella imperativen utgörs av organisationens storlek och ålder, dess centrala processer, omgivning, strategi och mål, samt arbetskraftens kvalitet och informationsteknologi (Bolman & Deal, 1997).

Mintzberg (1981) beskriver organisationsstrukturer utifrån fem sektorer: Strategisk topp, operativa kärnan, mellanchefer, teknostrukturen och stödfunktionen. *Strategisk topp* utgörs av företagsledningen. De som arbetar med själva verksamheten återfinns i den *operativa kärnan*. I större organisationer påträffas *mellanchefer*, vilka fungerar som en länk mellan företagsledning och den operativa kärnan. Vidare finns även stabspersonal som inte arbetar med själva verksamheten; stabspersonalen återfinns i *teknostrukturen* och *stödfunktionen*. I teknostrukturen arbetar specialister som kontrollerar verksamheten och sköter formell planering. Stödfunktionerna förser organisationen med internservice.

Olika strukturer kan urskiljas beroende på hur dessa sektorer konfigureras. Mintzberg fastställer fem olika konfigurationer där olika sektorer är mer eller mindre tongivande: Enkel struktur, maskinbyråkrati, divisionaliserad struktur, professionsbyråkrati och adhokrati (Mintzberg, 1981).

Enligt Mintzberg (1983) är professionsbyråkratin vanligt förekommande inom socialadministrationer. Kännetecknande för professionsbyråkratin är att den förlitar sig på standardiserad kompetens för samordning. Härigenom blir beslutsmakten decentraliserad och många beslut tas av den operativa kärnan; såväl operativa som strategiska. Professionsbyråkratin är av denna anledning mycket demokratisk för de professionella medarbetarna. Tack vare att arbetsprocesserna, trots sin komplexitet, är standardiserade kan de professionella medarbetarna arbeta självständigt. Få mellanchefer är således nödvändiga, samtidigt som de utför lite direkt övervakning. Betydande självständighet för de professionella medarbetarna, såväl i förhållande till överordnade som till andra medarbetare, är således karakteristiskt för professionsbyråkratin (Mintzberg, 1981).

3.2 Budgetens roll i vinstdrivande och icke-vinstdrivande organisationer

En budget är en plan beskriven i monetära termer. Planen skall ge uttryck för organisationens långsiktiga mål som konkretiseras för en given tidsperiod, vanligtvis ett år (Anthony & Young, 1988).

Budgeten fyller flera olika funktioner. Enligt vedertagen litteratur är budgetens syfte bland annat fördelning av ansvar, uppföljning av fastställda mål samt att motivera anställda (Arwidi & Samuelson, 1991). Budgetens olika syften kan dock stå i konflikt med varandra, vilket kan resultera i oklara styreffekter. Trots potentiella motsättningar framställs budgeten som ett viktigt styrverktyg (Lindvall, 1997).

Viss ansträngning att uppnå budgetmålen hävdas verka motiverande, och därmed även prestationshöjande. För svåra förutsättningar innebär istället att budgeten negligeras och att personalen blir negativt inställd till målen. Å andra sidan innebär en för generös budget, i förhållande till målen, att prestationerna minskar när målen väl uppnåtts (Samuelson, 2003).

Som styrinstrument anses uppföljning av ansvar vara budgetens huvudsakliga syfte. Uppföljningen möjliggör att det fördelade ansvaret kan kontrolleras. Avvikelser från det planerade målet kan därmed uppmärksammas och åtgärdas (Arwidi & Samuelson, 1991). För att ansvaret skall kunna kontrolleras och följas upp krävs att organisationen är strukturerad så att ansvaret är tydligt fördelat (Samuelson, 2003).

Samuelson (2003) anser således att det finns en relation mellan budgeten och organisationens struktur. För att budgeten skall vara effektiv krävs att organisationen är styrbar genom ett tydligt fördelat ansvar. Samtidigt skall enheterna ha möjlighet att påverka prestationen för att ansvaret därigenom skall vara meningsfullt.

Ansvar kan fördelas genom att olika ansvarsenheter fastställs. En ansvarsenhet består av en grupp människor som arbetar mot något av organisationens mål, vilka leds av en chef som är ansvarig för enhetens input och output (Anthony & Young, 1988). Vanligast är att output mäts i monetära termer (Samuelsson, 2003).

Enligt Anthony och Young (1988) finns principiellt fyra typer av ansvarsenheter: Resultatenhet, intäktsenhet, kostnadsenhet och räntabilitetsenhet. För att organisationen skall vara styrbar bör påverkbarhet betonas vid val av ansvarsenheter. I den icke-vinstdrivande

offentliga sektorn är kostnadsenheter vanligast. Kostnadsenheten ansvarar endast för enhetens kostnader då output är svår att mäta. Samuelson (2003) hävdar att kostnadsenheter är svåra att styra på grund av svårigheterna att mäta värdet på det som presteras.

Anthony och Young (1988) anser att budgetens betydelse skiljer sig åt med avseende på huruvida organisationen har vinstmål eller ej. De argumenterar för att budgetens roll generellt är viktigare i icke-vinstdrivande organisationer än i vinstdrivande. Då vinstdrivande företag verkar i mer osäkra miljöer är framtiden svårare att prognostisera. Av bland annat denna anledning har företag blivit mer kritiska till långsiktiga budgetar (Ax & Johansson, 2001). Budgeten i vinstdrivande organisationer är därför av mer preliminär karaktär. Beträffande icke-vinstdrivande organisationer opererar dessa, enligt Anthony och Young (1988), i stabilare miljöer. Sannolikheten att budgeten behöver korrigeras är därför mindre och det är således viktigt att budgeten förbereds noggrant.

3.2.1 Komplement till budget - Det balanserade styrkortet

Budgeten är som tidigare nämnts en plan i monetära termer. Kaplan och Norton (1992) hävdar att finansiell information ger en felaktig bild om förbättring, förnyelse och värdeskapande inom en organisation. Av denna anledning introducerades det balanserade styrkortet. Styrkortet kompletterar finansiella mått med tre andra perspektiv: Hur framtida värde skall skapas i organisationen (förnyelseperspektivet), vad som måste förbättras (processperspektivet) och slutligen hur kunderna upplever organisationen (kundperspektivet) (Kaplan & Norton, 1992).

Det balanserade styrkortet innebär dock mer än att endast komplettera finansiella prestationsmått med nya perspektiv. Styrkortet syftar även till att påverka personalens beteende i riktning mot strategin. Detta kräver, enligt Ekonomistyrningsverket, att styrkortets mål är kopplat till strategin samt att personalen tar intryck av styrkortet. Därmed skall centrala mål och mått preciseras för varje perspektiv. Strategin utgör således grundpelaren i det balanserade styrkortet (Ekonomistyrningsverket, 2000).

Efter introduktionen av styrkortet 1992 har det balanserade styrkortet utvecklats. Numera utgör styrkortet grunden för så kallad balanserad styrning; ”new strategic management” (Ax et al., 2002; Kaplan & Norton, 1996). Balanserad styrning hanterar fyra processer vilka bland annat behandlar konkretisering av visionen, kommunicering av strategin till mål och utvärdering av strategin. Processerna bidrar till att förena strategiska mål med kortsiktiga handlingar. Genom processerna försäkras ledningen om att alla nivåer i organisationen förstår strategin samt att den överensstämmer med avdelningarnas och individernas mål (Ax et al., 2002; Kaplan & Norton, 1996).

Det balanserade styrkortet har spridit sig bland organisationer och blivit ett av flera ”modeverktyg” beträffande organisatorisk styrning. Institutionalisering är vanligt förekommande inom ekonomistyrning; idéer sprids mellan organisationer. Huruvida idéerna verkligen förbättrar prestationer är dock oklart; idéerna visar sig sällan innehålla något egentligt nytt (Samuelsson, 2003). Beträffande styrkortets användbarhet som styrverktyg saknas enligt Ittner och Larcker (1998) signifikanta bevis för dess funktion.

I Sverige har balanserade styrkort i viss utsträckning implementeras inom offentliga myndigheter. Då den offentliga sektorn karaktäriseras av specifika förhållanden

rekommenderar Ekonomistyrningsverket att perspektiven anpassas till de offentliga organisationernas förhållanden. Beträffande huruvida styrkortet påverkat myndigheternas resultat, är det svårt att peka på märkbara förbättringar. Orsaken kan enligt Ekonomistyrningsverket vara att styrkortet inte tillämpats korrekt. Där införandet av styrkortet inneburit ökad effektivitet har det i högre grad använts på operativ nivå (Ekonomistyrningsverket, 2000).

3.2.2 Budget ur ett politiskt perspektiv

Anthony och Young (1988) hävdar att orsaken till budgetens viktiga roll i icke-vinstdrivande organisationer, är att budgeten behöver justeras mindre ofta än i vinstdrivande organisationer. En annan förklaring är avsaknaden av marknadsmekanismer i icke-vinstdrivande organisationer. Följden är att resursallokeringen måste ske genom budgetprocessen (Bokenstrand, 2000).

Budgeten syftar till att styra människors beteenden så att organisationens mål kan uppfyllas. I verkligheten kan dock aktörerna ha egna intressen och mål, skilda från organisationens. En klyfta kan därför uppstå beträffande vad budgeten syftar till och hur budgeten används i praktiken (Wildavsky, 1979). Då kostnader för icke-vinstdrivande organisationer generellt är godtyckliga, innebär detta att en optimal resursfördelning inte går att beräkna. Budgeten måste då allokera genom förhandlingar (Anthony & Young, 1988). Budgetprocessen kommer därför att styras av politiska värderingar och intressen (Wildavsky, 1979).

Wildavsky betraktar budgeten ur ett intressentperspektiv och budgetprocessen karakteriseras som en konfliktfylld dialog mellan olika aktörer. Aktörerna benämns väktare och förkämpar. Förkämparna verkar för klienters specifika intressen inom organisationen. Genom önskemål och förhandlingar försöker de erhålla resurser från väktarna. Väktarna har beslutsmakt över resursallokeringen inom organisationen, och deras uppgift är att tillförsäkra önskad resursfördelning samt att den ekonomiska ramen ej överskrids (Bokenstrand, 2000).

I budgetprocessen använder aktörerna olika strategier för att gynna sina egna intressen. Förkämparna behöver veta hur mycket de skall begära och spendera, väktarna hur mycket som skall allokera. Väktarna utgår från att budgetönskemålen kan minskas med en viss marginal. Detta tar förkämparna i beaktande vid budgetförslag. En annan problematik för förkämparna är att veta hur mycket av de redan tilldelade resurserna som bör spenderas under budgetåret. Budgetöverskott kan motivera en sänkning av anslag nästkommande år. Därför är en vanlig företeelse att förkämparnas klienter gör sig av med eventuella budgetöverskott innan året är slut. Av denna anledning kan ett nollresultat paradoxalt nog väcka misstanke om budgettaktik. Likaså kan väktarna tolka ett underskott som ett försök av förkämparna att motivera en större resurstilldelning (Wildavsky, 1979).

Även om de bägge parterna står i motsats till varandra måste de kunna samarbeta. Saknas förkämpar kan detta innebära att viktiga behov hamnar utanför resursfördelningen då inte någon argumenterar för dem. Å andra sidan kan svaga väktare innebära okontrollerade utgiftsökningar. Enligt Wildavskys synsätt blir styrkeförhållandet mellan väktare och förkämpar därmed avgörande för budgetens roll som ett effektivt styrverktyg. Flera forskare menar dock att förkämparna historiskt haft en starkare ställning i budgetspelet gentemot väktarna (Bokenstrand, 2000).

3.3 Human Resource Management (HRM)

Att påverka människors beteenden är centralt för att uppnå kontroll. Organisationens medlemmar måste påverkas så att de agerar i enlighet med organisationens mål (Otley et al., 1995; Otley, 2003). En viktig del av kontrollprocessen är därför hur och varför individer är motiverade att prestera (Otley et al., 1995). HRM är ett verktyg organisationer praktiserar i syfte att få en motiverad arbetskraft (Ehrnrooth, 2002).

McGregor, vars teorier haft stort inflytande på HRM, formulerade under 1960-talet två modeller om hur människor beter sig på arbetsplatsen. Teori X, vilken är den traditionella synen, ser till människans begränsningar och utgår från att personalen är lat och arbetsskygg. Människor styrs genom hot och kontroll. I kontrast till detta utgår Teori Y från individens potential och inte dess begränsningar. Medarbetarna skall uppfylla sina egna behov och organisationens mål genom incitament (Meeker, 1982). Teori Y ser således personalen som en viktig tillgång för organisationen: *'Each employee can make a vital contribution to the company, so we need to listen to them'* (Workforce, 2002:32).

Nackdelen med Teori X är att individens beteenden endast påverkas kortsiktigt. Teori Y påverkar däremot både beteenden och attityder hos personalen vilket medför en högre effektivitet då medarbetaren blir lojal mot organisationen (Meeker, 1982). Dock menar McGregor att organisationsledningen måste tillämpa Teori X om de anställda inte är mottagliga för Teori Y (Bolman & Deal, 1997). De antaganden om individen som McGregor förde fram i Teori Y kom att utgöra en viktig intellektuell grund för utvecklingen av ett mer humanistiskt förhållningssätt inom organisationer (Meeker, 1982). McGregors insatser bidrog således till att lägga grunden för HRM (Bolman & Deal, 1997).

HRM betonar förhållandet mellan individ och organisation. Organisationen behöver individernas kunskaper och färdigheter. Individerna är å andra sidan i behov av lön och utvecklingsmöjligheter. För att en organisation skall dra nytta av sina anställda, och tvärtom, är det viktigt att passformen mellan organisation och individ är god (Bolman & Deal, 1997).

Organisationer som lyckas uppnå en god passform får avkastning i form av låg frånvaro, låg personalomsättning samt högre kvalitet och produktivitet (Torrington et al., 2002). HRM värdesätter förhållandet mellan individ och organisation genom ömsesidig lojalitet (Hyman, 1992). Således torde en lämplig passform kunna uppnås genom metoder med avsikt att öka individernas lojalitet till organisationen.

Guest (1987) likställer lojalitet med motivation och hävdar att lojalitet kan åstadkommas genom en rad olika åtgärder såsom uppskattning, belöningar och kompetensutveckling; alla inslag i HRM (Legge, 2001). Vidare argumenterar Sisson och Storey (2000) att medinflytande för personalen ökar deras engagemang, varför även medinflytande är önskvärt.

Även individerna inom organisationen har relationer till varandra. Dessa relationer hanteras utifrån individernas personliga preferenser. Skillnader mellan olika individernas preferenser resulterar ofta i problem och konflikter vilka kan skada organisationen. Därför är det viktigt med goda relationer mellan organisationens individer, varigenom konflikter kan lösas och undvikas (Bolman & Deal, 1997).

Argyris menar att vissa problem och konflikter ej kan lösas utan att individernas grundläggande beteenden förändras. Individens beteenden styrs av personliga

handlingsteorier. Teorierna består av uttalade och faktiska handlingsplaner. De uttalade teorierna karakteriseras vanligtvis av öppenhet och att olika åsikter skall prövas. Vid osäkra situationer och problem skiljer sig dock individers faktiska handlingar från de uttalade handlingsplanerna. Istället för tolerans och öppenhet är de faktiska handlingarna konkurrensinriktade och trångsynta. Argyris benämner detta handlingssätt Modell I (Argyris, 1983).

Den grundläggande utgångspunkten för Modell I är att individerna måste skydda sig själva från andra individer. Individerna följer ett förutsägbart mönster när de försöker påverka andra individer. Bland annat utgår individerna från att andra är orsak till problemet och utvecklar ensidiga diagnoser och lösningar för att åtgärda problemet. Ett sådant förfarande försämrar beslutsprocesser inom organisationen då relationerna mellan organisationens individer blir ansträngda (Bolman & Deal, 1997).

Som alternativ till Modell I förordar Argyris och Schön Modell II. Den senare modellen innebär att tyngdpunkten läggs på gemensamma mål och ömsesidigt inflytande, och att individerna kommunicerar öppet och prövar olika åsikter (Bolman & Deal, 1997).

3.4 Sammanfattning

Anthony och Young (1988) menar att budgeten är en viktig del i styrprocessen, särskilt i icke-vinstdrivande organisationer. Beträffande budgeten som styrinstrument anses uppföljning av ansvar höra till dess viktigaste uppgift. Uppföljning möjliggör att det fördelade ansvaret kontrolleras; avvikelser från det planerade målet kan således uppmärksammas och åtgärdas (Arwidi & Samuelson, 1991). Då icke-vinstdrivande organisationers kostnader i hög grad är arbiträra, kan inte en optimal fördelning beräknas. Istället sker fördelningen genom förhandlingar (Anthony & Young, 1988). Detta medför enligt Wildavsky (1979) att budgetprocessen kommer att styras av politiska värderingar och intressen.

Budgeten är av monetär karaktär. Då organisationer även har icke-finansiella mål, behöver budgeten kompletteras med verktyg som tar hänsyn till andra aspekter. Det balanserade styrkortet ger uttryck för detta behov. Liksom budgeten är det balanserade styrkortet en systematisk metod att stipulera, mäta och följa upp mål (Kaplan & Norton, 1992).

Organisatorisk struktur specificerar roller och ansvarsfördelning som ligger till grund för beslutsfattandet inom en organisation (Anthony & Govindarajan, 2001). Av denna anledning hävdar Otley et al. (1995) att organisatorisk struktur är ett kraftigt kontrollverktyg, då individernas beteenden kan påverkas och förutbestämmas.

Centralt för att uppnå kontroll är beteendenaspekter. Organisationens medlemmar måste påverkas att handla i enlighet med organisationens mål (Otley et al., 1995; Otley, 2003). Otley et al. (1995) anser därför att en viktig del av kontrollprocessen är hur och varför individer är motiverade att prestera. Ett verktyg organisationer praktiserar i syfte att motivera sin arbetskraft är HRM (Ehrnrooth, 2002).

4 Empiri

Den empiriska delen syftar till att presentera aktörers olika tolkningar och innebörder av kontroll på olika hierarkiska nivåer. Först presenteras tolkningar från handläggare på den operativa nivån. Därefter redogörs för sektionschefens tolkningar. Slutligen beskrivs tolkningar från den strategiska nivån, vilka representeras av controller och personalchef.

4.1 Operativ nivå – Intervju med handläggare

4.1.1 Mål

Samtliga handläggare anser att Försäkringskassan, och därmed även Försäkringskassan Västra Götalands län, har mångtydiga mål. Vidare varierar målen beroende på avdelning. Övergripande mål som fördes fram var halvering av sjukskrivningarna till år 2008, god kvalitet och kostnadseffektivitet.

Gemensamt för handläggarna är att de har tydliga kvantitativa mål, exempelvis genomströmningstider av ärenden. Emellertid uppfattas inte de kvalitativa målen som lika tydliga, och att tydliga kvalitativa mått överlag saknas. Vidare spekuleras huruvida de kvantitativa målen bidrar till kvalitativ måluppfyllelse, eller om dessa är oförenliga. Handläggarnas mål är personliga, men aggregeras på kontorsnivå mot vilken mätning av måluppfyllelse sker. Något personligt prestationsansvar föreligger således inte.

Dialogen lyftes fram som röd tråd i kommunicerandet av målen. Konkreta uttryck för detta är återkommande personal- och avdelningsmöten, utbildning samt verksamhetsplaner. Handläggarnas måluppfyllelse kommuniceras emellertid inte via dialog, utan istället genom statistisk information i digitalt format. Därutöver övervakar sektionschefen och även kontorschefen kontinuerligt arbetet.

Generellt föreligger problem att uppnå målen. Undantaget är en handläggare som dock tillskriver detta faktum avdelningens goda resurser relativt andra avdelningar. Vid bristande måluppfyllelse återupptas dialogen som kommunikationsmedel. Identifiering av bakomliggande orsaker diskuteras i arbetsgrupper samt mellan handläggare och sektionschef. Trots dialog är det i slutändan sektionschefens ord som väger tyngst. Utrymmet för konsensus är således begränsat, och förklaringar såsom resursbrist accepteras inte. Dock är det just resursbristen som är den dominerande orsaken till bristande måluppfyllelse, enligt handläggarna själva. Otillräcklig arbetsspecialisering anses vara en annan bidragande orsak.

Inte heller föreligger några direkta monetära incitament som bidrar till måluppfyllelse. En handläggare har en uttalad positiv syn på incitaments inflytande över måluppfyllelsen. Indirekta incitament förekommer dock i form av att goda prestationer kan avspeglas i framtida löneförhandlingar. Kollektiva incitament förekommer också i viss grad, dock beroende på kontor. Exempelvis kan handläggare vid ett kontor i sällsynta fall bjudas på tårta eller lunch medan sådant aldrig förekommer på andra kontor.

Beträffande konsekvenserna vid otillfredställande måluppfyllelse har handläggarna olika åsikter. Vanligast är att dialog förs med sektionschefen men avsked är inte uteslutet under extrema omständigheter.

4.1.2 Struktur

Handläggarna har olika åsikter huruvida deras ansvar är klart definierat. De som ej upplever att ansvarsfördelningen är tydlig, medger samtidigt att denna flexibilitet troligtvis är nödvändig för god måluppfyllelse. Andra handläggare upplever däremot ansvarsfördelningen som tydlig. En effekt härav, är att arbetet ger upphov till specialisering vilket underlättar arbetet då ärendena snabbare kan vidarebefordras.

En annorlunda ansvarsfördelning, med ökad handlingsfrihet, skulle definitivt påverka måluppfyllelsen positivt enligt hälften av handläggarna. I dagsläget finner dessa handläggare att strukturen inte medger en tillräcklig handlingsfrihet. Lagen utgör dock ramen för vad som är möjligt.

Den operativa nivån styrs i hög grad av direktiv *"uppifrån"* och beträffande mål *"till 100%"*. Två handläggare ser detta som ett problem då den strategiska ledningen sätter mål som inte är verklighetsanknutna. Hänsyn tas inte till alla aspekter av arbetet; exempelvis telefontid vilket utgör en stor del av arbetsbördan. En annan brist med den strategiska styrningen är att direktiv upplevs komma för *"tätt"*. Omställningsperioden medför att de ej alltid hinner anpassa sig till de nya direktiven. Trots den omfattande styrningen upplever ingen av handläggarna att den strategiska ledningen i praktiken hjälper dem att uppfylla målen. Trots detta är samtliga osäkra huruvida de skulle kunna nå måluppfyllelse utan någon som helst styrning från den strategiska ledningen.

Mindre betydelsefulla förhållanden i *"det dagliga arbetet"* och *"på lokal nivå"*, är emellertid möjliga att påverka menar handläggarna. Enligt en handläggare uppmuntras personalen att lämna förbättringsförslag. Att påverka organisationen i stort är svårare. En handläggare tror att *"kanonförslag"* skulle kunna bli verklighet medan andra respondenter starkt betvivlar detta, främst beroende på organisationens storlek och grundtanken att alla Försäkringskassor skall verka enhetligt. Förändringar måste således ske på nationell nivå.

Relationer mellan nivåer inom organisationen är *"inte uttalat dåliga"* enligt en handläggare, och upplever bland annat en närhet till chefen. Andra handläggare menar dock att *"kulturerna"* skiljer sig mellan de hierarkiska nivåerna i organisationen. Detta medför att de olika nivåerna prioriterar annorlunda i fråga om vad som är viktigt att uppnå. *"Kulturskillnaderna"* medför kommunikationssvårigheter då olika nivåer *"talar förbi varandra"* och enligt en handläggare lever de i olika världar. Kommunikationen sker nedåt i hierarkin *"nivå för nivå"*, vilket ses som en brist då information omtolkas mellan nivåerna. Undantag finns dock, och hierarkiska nivåer kan ibland *"hoppas över"*.

4.1.3 Budget

Samtliga handläggare anser att personalstyrkans storlek är direkt avgörande för möjligheterna att nå uppsatta mål. Handläggarnas arbete kräver även att de har resurser att upphandla tjänster. Om kontoret inte allokeras tillräckligt med resurser, blir personalstyrkan otillräcklig

och utrymmet för köp av tjänster minskar. Följden blir att arbetsbelastningen ökar. Detta påverkar motivationen negativt då det skapar en känsla av uppgivenhet. Budgeten är således mycket viktig för måluppfyllelse, då den direkt avgör förutsättningarna för kontoren att nå målen.

Dessvärre anser handläggarna att budgeten är snålt tilltagen. Möjligheter finns att uppnå de större målen, men budgeten motsvarar inte de resurser som egentligen skulle behövas för att uppnå samtliga mål; ett resultat av att handläggarna inte kan påverka budgetanslagen. Att de flesta mål trots allt infrias, tillskriver handläggarna istället sin förmåga att prioritera och disponera resurserna.

Budgetmålet är en primär prioritering framför andra mått inom Försäkringskassan Västra Götalands län. En effektiv förvaltning av budgeten är därmed ett uttalat kvalitativt mål. Kvantitativt mål är att budgeten skall gå *”plus minus noll”*. Å andra sidan finns, enligt en handläggare, mer eller mindre uttalade tendenser att förbruka budgeten för att inte riskera minskade anslag efterföljande år.

Budgetuppföljning sker några gånger per år, men handläggarna har ingen direkt kunskap hur budgetuppföljningen går till. Dock får handläggarna alltid information om nödvändiga åtgärder gällande budget. Detta kommuniceras skriftligt om åtgärderna gäller hela organisationen och via informationsträffar beträffande åtgärder på avdelningsnivå.

4.1.4 HRM

Försäkringskassans anställningspolicy är att främst anställa medarbetare med akademiska meriter. Vidare strävar Försäkringskassan att satsa på kompetensutbildning hos personalen. Handläggarna har goda möjligheter att delta i olika kurser och temadagar. Kvaliteten på utbildningen är dock varierande enligt en handläggare, *”från usel till ok”*.

Handläggarna uppfattar sin arbetsplats som trygg. En handläggare för dock fram att tryggheten bestäms av budgeten, vilken kan variera från år till år. Saknas pengar ett år kan personal bli tvungen att byta avdelning, och i sällsynta fall kan även tjänster friställas. Viljan att öka kompetensen genom fler medarbetare med akademisk bakgrund, skapar oro hos äldre personal utan formell utbildning. Många befarar att de inte kommer kunna vara kvar i organisationen fram till pensionen.

Medinflytandet ser olika ut i organisationen. Handläggarna är överens att ett visst medinflytande föreligger. Medinflytandet tar sig uttryck i form av arbetsmiljömätningar och möjlighet för handläggarna att komma med förslag. Dock utgör lagen och budgeten ett hinder. Då resurserna är begränsade måste hela tiden avvägningar ske mellan vad som skall prioriteras. Exempelvis skulle ett införande av fruktkorgar i fikarummet innebära att något annat måste försakas. Av denna anledning hävdar en handläggare att Försäkringskassans personalpolicy är av hycklerikaraktär.

Handläggarna anser att jämlikheten är god på arbetsplatsen. En uttalad hierarki existerar men handläggarna upplever sig inte vara *”mindre värda”*. Vissa anser emellertid att det finns en känsla av ojämlikhet mellan olika avdelningar beträffande resursallokeringen. Dessutom anses män positivt särbehandlade, vilket har sitt ursprung i att en övervägande majoritet anställda är kvinnor. En paradox är dock det ringa antalet kvinnliga chefer.

Det råder olika åsikter huruvida Försäkringskassans Västra Götalands län personalpolitik bidrar till ökad måluppfyllelse. Vissa handläggare anser att personalpolitiken inte påverkar måluppfyllelse överhuvudtaget. En åsikt var att det uteslutande är personalstyrkans storlek som påverkar måluppfyllelsen, varför en ökad motivation saknar praktisk betydelse. Ytterligare en åsikt är att motivation är viktigt men att personalpolitiken inte bidrar till detta, då handläggarna inte känner sig belönade och uppskattade. Dessa handläggare anser därför att Försäkringskassan bör anstränga sig ytterligare för att få en nöjdare personal. Å andra sidan menar en handläggare att personalpolitiken leder till ökad motivation och kunskap och därigenom måluppfyllelse.

Arbetsbelastningen är enligt majoriteten av handläggarna ohållbar på längre sikt. En handläggare är dock av motsatt uppfattning, men förklarar detta med relativt goda resurser. Generellt fluktuerar arbetsbelastningen under året med en topp i början av hösten. Arbetsbelastningen förändras även då personal flyttas mellan olika avdelningar vilket ger upphov till irritation då personal tas från den egna avdelningen.

4.1.5 Det balanserade styrkortet

Handläggarna känner generellt inte till det balanserade styrkortets funktion. Vissa saknar helt kunskap om dess existens. Det spekuleras dock att styrkortet implicit förekommit tidigare, men under ett annat namn. Då handläggarna främst har konkreta mål beträffande genomströmningstid upplever de inte det balanserade styrkortet som väsentligt för måluppfyllelse.

4.2 Operativ nivå – Intervju med sektionschef

4.2.1 Mål

Sektionschefen skiljer mellan mål på strategisk nivå och resultatnivå. Målen på strategisk nivå är av långsiktig natur; att rätt ersättning ges till rätt person i rätt tid, samt att fler personer skall arbeta och färre vara sjukskrivna. En implicit strävan är att likna privata försäkringsbolag, medan ett övergripande ekonomiskt mål är en effektiv förvaltning. Generellt skiljer sig resultatmålen beroende på gren inom Försäkringskassan Västra Götalands län. Sektionschefen anser att målen generellt är tydliga.

Kommunikationen inom organisationen skiljer sig beroende på mål. Dialog i olika former, såsom arbetsmöten och centrala träffar mellan direktion och kontorschef, är det vanligaste. I teorin kommuniceras de strategiska målen via styrkortet som bryter ner de övergripande målen till mer specifika.

Möjligheten att följa upp målen anses som goda. Målen övervakas och följs upp formellt genom månads- och kvartalsrapporter. Utfall, problem och lämpliga åtgärder diskuteras med områdeschefen. Verksamheten kan följas upp på sektionsnivå genom ett digitalt handläggarssystem. Systemet ger möjlighet att följa upp specifika individer, kontor och grupper.

Misslyckande att uppnå målen upplevs inte ifrågasätta sektionschefens vara eller icke vara. En dialog sker dock med kontorschefen där de gemensamt försöker identifiera felet. Inga åtgärder sker utan att en dialog har förts. Sektionschefen förhåller sig till dessa dialoger med en förhoppning att konsensus skall uppnås. Enligt det så kallade Samverkansavtalet är den uttalade policyn att *”dialogen är grunden till att gå vidare för att fatta beslut i enighet, så ofta det är möjligt”*. Lagarnas tolkning är ett problem för att måluppfyllelse skall uppnås då vissa, för måluppfyllelsen, nödvändiga bedömningar ej tillåts. Ytterligare ett problem är att de system som Försäkringskassan Västra Götalands län använder är omoderna. Sektionschefen menar att nuvarande handläggsystem inte i tillräckligt stor omfattning minskar tidsödande manuell hantering.

Sektionschefen saknar explicita incitament att nå måluppfyllelse. Emellertid finns ett indirekt monetärt incitament då goda resultat kan innebära en bibehållen löneökning och vidare karriärmöjligheter.

4.2.2 Struktur

Sektionschefen uppfattar sitt ansvar som klart definierat. Ansvaret innebär dock breda arbetsuppgifter och sektionschefen känner sig därmed inte specialiserad. En annorlunda ansvarsfördelning skulle kunna innebära en ökad måluppfyllelse tror sektionschefen. Nuvarande ansvarsfördelning innebär nämligen en otillräcklig målfokusering. Istället måste mycket tid disponeras till administrativa uppgifter, vilka sektionschefen önskar delegeras till annan personal.

Resultatmålen är givna då de är beslutade av regeringen och Försäkringskassan, dessa mål kan inte påverkas. Därmed är styrning från högre instans påtaglig, och sektionschefen ser denna styrning som ett viktig stöd för måluppfyllelse. Förvisso finns möjlighet att påtala problem, men en eventuell förändringsprocess tar lång tid. Generellt finns viljan att personalen skall få gehör för förbättringsförslag. Organisationens storlek och trögrörlighet utgör dock ett hinder.

Organisationsstrukturen upplevs ge utrymme för handlingsfrihet. Dock utgör lagen en begränsning. Handlingsfriheten beror även på hur väl de konkreta målen för kärnverksamheten uppfylls. Det är först efter att dessa primära mål avklarats som ledig tid finns att utnyttja handlingsfriheten.

Vad gäller kommunikationen inom organisationen är målsättningen att föra dialoger; arbetsmöten och centrala träffar är exempel på detta. Kommunikationsflödena följer inte alltid den givna hierarkiska strukturen, nivåer kan hoppas över (se bilaga 2). Sektionschefen tycker detta är en brist då beslut kan fattas utan att denne informeras. Konsekvensen är att direktiv som rör sektionschefens ansvarsområde kan ges utan legitimering från denne.

4.2.3 Budget

Budgeten allokeras på kontorsnivå, varför sektionschefen inte har något personligt budgetansvar. Emellertid är budgeten avgörande för sektionschefens måluppfyllelse och är i själva verket en förutsättning. Dessvärre har sektionschefen ingen möjlighet att påverka

resursfördelningen, då områdeschefen och ekonomiavdelningen ansvarar för fördelningen. Fördelningen sker utifrån en teoretisk modell med variabler såsom *”invandrartäthet”*. Påverkbarheten består istället i att modellvariablerna kan diskuteras; kontoren kan påtala specifika förutsättningar vilka motiverar större anslag. Sektionschefen anser sig hittills blivit rättvist behandlad med avseende på resursfördelningen. Budgeten har därmed inte hindrat måluppfyllelsen.

Måluppfyllelse i termer av budget är att nå nollresultat, och budgetramen prioriteras framför andra mål. Dock har sektionschefen inget budgetansvar och således inget personligt intresse av budgetmålet. Av denna anledning anser sektionschefen att budgeten är betydelselös för motivationen. Vid budgetöverskott, har kontoren emellanåt haft möjlighet att medföra en procentsats av överskottet till nästa år. Dock finns ingen uttalad struktur kring detta. Vanligt förekommande är att resurser omfördelas från effektiva avdelningar med överskott till avdelningar med underskott. Sektionschefen anser att en årsbudget försvårar planeringen och önskar istället en treårsbudget.

Budgetuppföljning sker kvartalsvis genom att verkligt utfall jämförs med den teoretiska modellens utfall. Nödvändiga åtgärder beträffande budgetutfallet kommuniceras via dialog på ledningsmöten. Vid eventuella problem diskuteras dessa med ansvarig personal inom kontoret. För att lösa eventuella problem kan personal flyttas från effektiva kontor till mindre effektiva, samt kompetensutveckling och personalvård minskas. Som sista åtgärd sker uppsägning av personal.

4.2.4 HRM

Sektionschefen uppfattar personalpolitiken som genomtänkt och medveten. Tydliga rutiner och riktlinjer finns för hur personalpolitiken skall bedrivas. Medinflytandet består främst i att det kontinuerligt förs diskussioner mellan handläggare och sektionschef, där handläggare har möjlighet att påpeka missnöje. Kollektivavtal ger de anställda en viss trygghet enligt sektionschefen.

Då Försäkringskassan Västra Götalands län har en stor majoritet kvinnor i organisationen, är en målsättning att anställa fler män. Resultatet, enligt sektionschefen, är att det förekommer vissa implicita förmåner för män. Detsamma gäller etniska minoriteter. Det finns dock en strävan efter jämlikhet i Försäkringskassan, såväl hierarkiskt som mellan olika grupperingar. *”Högt i tak”* är en paroll, vilket innebär att det skall vara öppet för dialoger och diskussioner mellan olika enheter och nivåer. Samtidigt är hierarkin påtaglig. Exempelvis var *”after work”* med personal från olika hierarkiska nivåer osannolikt, enligt sektionschefen.

Personalpolitiken bidrar, enligt sektionschefen, till måluppfyllelse främst genom att personalen blir mer kompetent. Motivationseffekten är dock mer tveksam, då alla inte har samma preferenser beträffande personalpolitiken. Försäkringskassan Västra Götalands län har emellertid inte lyckats skapa en god arbetsplats för akademiker. Sektionschefen upplever inte någon direkt möjlighet att påverka personalpolitiken, men visst utrymme för diskussioner finns dock varför det finns en marginell påverkansmöjlighet.

Arbetsbelastningen på Försäkringskassan Västra Götalands län fluktuerar enligt sektionschefen. Den är dock inte hållbar på lång sikt. Orsaken ligger främst i en bristande arbetspecialisering; sektionschefen har ej tillräcklig möjlighet att utträtta sitt egentliga arbete i

form av *”coaching”*. Bidragande orsak till detta är att organisationen inte automatiserat administrativa arbetsmoment i tillräckligt hög utsträckning.

4.2.5 Det balanserade styrkortet

Sektionschefens arbete styrs genom de mål som styrkortet kommunicerar. Styrkortet ger information om *”vad”* som skall göras men inte *”hur”*. Hur avdelningen skall gå tillväga bestäms snarast gemensamt i gruppen av handledare och sektionschef.

Styrkortet uppfattas främst som ett pedagogiskt verktyg. Viktigast, menar sektionschefen, är att rätt mål sätts och att dessa är tydliga och konkreta. Styrkortet hjälper sektionschefen till måluppfyllelse. Emellertid ser inte sektionschefen att styrkortet praktiseras i enlighet med teorin. I själva verket är det frågan om *”floskler”* då endast formen och inte substansen har ändrats; målen är oförändrade. Problemet att komma ned till individnivå med konkreta mål har inte lösts med styrkortet. Införandet av styrkortet ser sektionschefen snarare som ett tecken på institutionalisering mot en affärsmässig ekonomistyrning.

4.3 Strategisk nivå – Intervju med controller

4.3.1 Mål

Försäkringskassans Västra Götalands län mål och vision är stipulerade av politiker på regeringsnivå. Dessa mål utgör grundpelaren för controllerns arbete. Visionen är *”att medborgaren i Västra Götaland uppfattar Försäkringskassan som en öppen, tillgänglig och tillförlitlig myndighet”*. Ett övergripande mål för samtliga verksamhetsgrenar inom Försäkringskassan är *”att socialförsäkringen skall administreras rättssäkert och effektivt samt lika för kvinnor och män så att tilltron till den bevaras och stärks”*.

Controllern menar att den strategiska nivåns roll i styrningen främst består i att konkretisera målen. Därmed upplever kontrollern en stor påverkbarhet beträffande *”vad”* de underliggande nivåerna skall göra. Dock är ansvaret för *”hur”* måluppfyllelse sker delegerat. Således är den strategiska nivåns arbete närmast av rådgivande karaktär där de skall peka på problem som avdelningarna själva får vidta åtgärder mot.

4.3.2 Struktur

Controllern erkänner organisationens struktur som en viktig förutsättning för måluppfyllelse. Försäkringskassans Västra Götalands län filosofi beträffande strukturen är ett decentraliserat budget- (kostnadsansvar) och målansvar. Decentraliseringen medför, enligt kontrollern, en ökad flexibilitet då snabba beslut kan fattas vid förändringar. Ansvaret delegeras inom givna ramar och sträcker sig idag till kontorsnivå. Controllern vill dock se att decentraliseringen utvidgas till individnivå, då kontrollern tror att större frihet leder till högre måluppfyllelse. Paradoxalt nog går organisationen i nuläget i motsatt riktning, vilket hittills har varit förenligt med ett bättre resultat.

4.3.3 Budget

Budgetens potential som styrinstrument uppfattar kontrollern som ”*enorm*” då budgeten lägger ramarna för verksamheten. Dessutom påverkar budgeten medarbetarnas handlingsfrihet och därmed indirekt deras motivation. Kontrollern tror att snäva budgetramar höjer motivationen och arbetsförmågan, men förstår samtidigt att handläggarna kan känna en viss ”*frustration*”. Trots budgetens betydelse för styrningen uppmärksammas budgeten främst en gång om året då resurserna fördelas.

Budgetprocessen kan enligt kontrollern ses som ”*top-down*”. Försäkringskassan Västra Götalands län erhåller en ”*påse*” med pengar från regeringsnivå. Den strategiska ledningen ansvarar för att dessa resurser förvaltas på bästa möjliga vis. En del av de tilldelade resurserna är öronmärkta för lednings- och stabskostnader. Vidare fastställs, genom dialog, en total summa som alla kontor i Västra Götalands län skall dela på. Denna summa fördelas till specifika kontor genom en optimeringsmodell.

Controltern menar att en optimal budgetallokering är svår att planera i förväg. Huruvida budgeten allokeras optimalt kan först fastställas utifrån hur målen uppfylls. Modellen som används vid budgetallokeringen är dock inte optimal då vissa variabler anses vara ”*tröga*”. Effekterna av detta är dock försumbara.

Budgetramen prioriteras framför verksamhetsresultatet. För att kontrollera huruvida budgetutfallen överensstämmer med det planerade görs månadsvis budgetuppföljning. Kravet att budgetramen inte får överskridas uppmuntrar, enligt kontrollern, till ett fegt beteende som kan vara irrationellt på lång sikt. En lösning på detta problem är en liberalare policy vad gäller kontorens möjlighet att föra med sig såväl budgetöverskott som underskott till nästkommande period.

4.3.4 HRM

Controltern ser en motiverad personal som mycket betydande för måluppfyllelsen. En förutsättning för en motiverad personal, enligt kontrollern, är personliga mål. Personliga mål förtydligar medarbetarnas ansvar och ökar kontrollen över det egna arbetet. Beträffande huruvida personalen i Försäkringskassan Västra Götalands län är motiverad tror kontrollern att så är fallet; ”*personalen har ett engagemang för de människor de arbetar för*”. Mätning och uppföljning av motivation sker genom medarbetarenkäter samt genom perspektivet ”*medarbetare*” i styrkortet.

4.3.5 Det balanserade styrkortet

De övergripande målen för Försäkringskassan Västra Götalands län konkretiseras genom ett styrkort. Styrkortet har ett flerdimensionellt perspektiv vilket förbättrar översynen av verksamheten. Tidigare saknades fokus mot kund, medarbetare och ekonomi; introduktionen av styrkortet har förändrat detta. De aktuella perspektiven har utvecklats på nationell nivå genom en diskussion mellan Riksförsäkringsverket och samtliga Försäkringskassor. Det flerdimensionella perspektivet som styrkortet bidrar med har enligt kontrollern inneburit ökad måluppfyllelse; möjligheterna att konkretisera och följa upp mål har ökat.

De i styrkortet stipulerade målen följs upp månadsvis. Controllern menar att det system som används vid uppföljning av målen är effektivt. Brister föreligger dock vid analys av orsaker till eventuella problem. Inflexibilitet hos styrkortet försvårar därmed snabb implementering av nödvändiga åtgärder. Ytterligare brister med styrkortet är dess otillräckliga förankring på operativ nivå. Controllern vill därför genom dialog öka kunskapen om styrkortet på den operativa nivån.

Adopteringen av balanserat styrkort anser kontrollern vara ett tecken på institutionalisering. Styrkortet härrör ursprungligen från näringslivet. Vid implementeringen har styrkortet dock anpassats till den offentliga sektorns förutsättningar. Exempelvis utgör det finansiella perspektivet ett slutmål inom näringslivet. Avsaknaden av ett vinstmål i Försäkringskassan Västra Götalands län innebär dock att det finansiella perspektivet, representerat av budgeten, här snarare utgör ett medel att uppnå de övriga målen.

4.4 Strategisk nivå – Intervju med personalchef

4.4.1 Mål

Målen för Försäkringskassan Västra Götalands län utgörs dels av nationella mål, men också av specifika mål för den egna verksamheten som ibland är *"tuffare"* än riksmålen; exempelvis är målet för sjukfrånvaro under riksmålet. Samtliga mål finns upptecknade i styrkortet. Personalchefens åsikt är att *"nöjd kund"* är det viktigaste målet. Personalmålen nås *"gott och väl"* och *"vässas"* därför årligen.

Av styrkortets fem perspektiv, ansvarar personalchefen för medarbetarperspektivet där det övergripande målet är *"nöjd medarbetare"*. Detta mål konkretiseras genom uppfyllelse av delmål såsom personalnöjdhet, sjukfrånvaro och kompetensutveckling. Personalavdelningens medarbetare bistår cheferna *"inom linjen"* (se bilaga 2) med konsultativt arbete för att nå måluppfyllelse.

Målen följs upp fortlöpande under året. Informationen erhålls från kontinuerliga arbetsmiljöenkäter där medarbetarnas åsikter beträffande personalpolitiken utvärderas och sammanfattas i ett *"nöjd medarbetarindex"*. Hårddata kan också fås genom ett lönesystem där olika variabler kan följas upp. Personalavdelningen rapporterar sedan resultaten från samtliga uppföljningar genom dialog till cheferna på olika nivåer, vilka gemensamt fastställer lämpliga åtgärder genom *"resultatdialoger"*. Ansvar för att avvikelser åtgärdas åligger inte personalavdelningen utan ligger istället *"inom linjen"*. Kommunikation till medarbetarna på den operativa nivån sker sedan via dialog genom individuella utvecklingssamtal och arbetsplatsträffar. Slutligen sammanförs resultaten från samtliga uppföljningar i årsredovisningen.

4.4.2 Struktur

Ansvarsområdet är klart definierat med tydliga roller anser personalchefen. Även uppdraget är klart definierat och personalchefen vet vilka beslut och frågor som skall beaktas. Personalchefen har *"full frihet"* att lyfta frågor till direktör och styrelse, och det finns således ett stort utrymme att påverka vilka uppdrag som skall utföras beträffande personalpolitiken.

Delegationsordningen i organisationen fastställs av styrelsen. I princip delegeras en fråga till direktören som sedan delegerar visst ansvar till personalchefen. Styrelsen beslutar dock inte i personalfrågor; endast ett mycket övergripande styrdokument utformas. Personalchefen representerar således den strategiska nivån rörande personalfrågor, och har "*delegation*" att utfärda personalpolitiska riktlinjer. Vid införande av olika åtgärder behövs dock direktörens legitimitet. Sammanfattningsvis anser personalchefen att möjligheterna är stora att påverka "*ansvaret i stort*".

4.4.3 Budgeten

Budgeten är en förutsättning för personalavdelningens måluppfyllelse, och budgetramen prioriteras framför andra mål då dessa måste uppnås inom ramen för budgeten. Måluppfyllelse i termer av budget är ett nollresultat och i princip måste personalchefen förbruka resurserna då det anses vara "*dålig pedagogik*" med ett överskott. Huruvida de förbrukade resurserna spenderats kvalitativt bedöms utifrån om verksamhetsmålen uppfylls.

Budgeten fördelas utifrån en resursfördelningsmodell vilken är framtagen i en referensgrupp där chefer på olika nivåer medverkar. Fördelningen utgår först från hur mycket resurser kärnverksamheten och de centrala funktionerna kräver. Då personalchefen sitter i ledningsgruppen finns möjlighet att påverka budgetanslaget. Alternativet är att personligen föra fram idéer till direktören; ett privilegium i egenskap av personalchef. I slutändan bestämmer emellertid ledningsgruppen hur detaljbudgeten skall se ut. Ur personalavdelningens perspektiv fördelas budgeten så att målen kan uppfyllas.

4.4.4 HRM

För att en god verksamhet skall kunna bedrivas krävs en god personalpolitik enligt personalchefen. Syftet med personalpolitiken är att skapa motivation och kompetens. Detta i sin tur är viktigt för att infria alla verksamhetsmål. Vidare bidrar personalpolitiken till att skapa en bra arbetsplats där de anställda vill stanna kvar. Inte minst viktigt, menar personalchefen, är att personalpolitiken även är en förutsättning för att "*det kritiska ögonblicket*" då kund möter personal skall bli bra. Är inte det kritiska momentet bra, är inte heller verksamheten bra.

Beträffande anställningspolicyn är mångfald ett uttalat mål. I dagsläget är personalstyrkan homogen och utgörs till stor del av kvinnor utan gymnasiekompetens. Dock har den nya rekryteringsstrategin, som antogs 1998, bidragit till att föryngrå åldersstrukturen och förbättra utbildningsgraden. Kvantitativa mål finns för personalens kön, ålder och utbildning, men däremot inte för etnicitet. Trots dessa mål förekommer ingen positiv särbehandling vid nyrekrytering; istället marknadsför sig Försäkringskassan Västra Götalands län mot de önskade målgrupperna. En akademisk examen är ett krav inom vissa områden och tjänster, exempelvis inom området ohälsa. Gymnasiekompetens är dock ett minimumkrav vid alla nyrekryteringar.

Den analytiska delen av verksamheten kommer successivt att öka, vilket medför att personalens kompetens generellt behöver förbättras. Som ett led i detta finns en strategi för kompetensuppbyggnad. "*Massor*" av utbildningar erbjuds de anställda anser personalchefen.

Exempel på kunskap som förmedlas är datakunskap, etik, beteendevetenskap, bemötandeteknik och juridik. Del av denna utbildning är så kallade "högskolekurser", där föreläsare hämtas från universitet och högskolor. En strävan är att samtliga anställda skall få gymnasiekompetens. Behovet av utbildning är "jättestort", men avvägning måste göras mellan kostnad och nytta då resurserna är begränsade.

Personalpolitiken syftar även till att skapa trygghet för personalen. Tillsvidareanställning i möjligaste mån är en ambition som avspeglar detta. Vidare finns alltid möjlighet till omplacering då en enhet minskar personalstyrkan. För anställda som väljer att lämna Försäkringskassan Västra Götalands län, erbjuds också hjälp att finna nyanställning. Trygghet uttrycks också genom att organisationen strävar efter "klara spelregler"; riktlinjer finns för att personalen inte skall uppleva anställningstryggheten som godtycklig. Även kollektivavtal är en del i detta.

Personalens medinflytande uppfattar personalchefen som stort. FoU-avdelningen genomför emellanåt "fokusgrupper", där de anställda direkt kan komma med synpunkter. Försök att fånga upp enskilda medarbetares synpunkter görs i samband med utbildningar och arbetsträffar. Exempelvis skulle ett förslag rörande personalpolitiken tas upp på en arbetsträff. Sektionschefen skulle sedan ta upp förslaget med kontorschefen som kan bestämma om det finns ekonomiskt utrymme för personalpolitiken. Medinflytande regleras genom lokala kollektivavtal, och genom ett samverkansavtal med inriktning mot arbetsgruppsbestämmande. Personalchefen medger dock att en betydande del av personalen upplever sig sakna medinflytande. En hypotes till orsaken är att regelsystemet fastställs på riksnivå vilket medför viss central styrning. Samtidigt finns ett behov att utveckla de olika Försäkringskassornas verksamhet mot enhetlighet och likformighet beträffande tolkning av regelsystemet. Konsekvensen är att arbetet blir mer styrt och att personalen därigenom får en känsla av opåverkbarhet. Personalchefen menar dock att det i slutändan är medarbetarens ansvar att utnyttja de möjligheter till medinflytande som personalpolitiken medger.

Policyn beträffande arbetsberikning är att i möjligaste mån variera arbetsuppgifterna. Samtidigt måste vissa arbetsuppgifter specialiseras av kostnadsskäl, och de senaste åren har uppvisat en viss trend mot ökad specialisering. Av yttersta vikt, enligt personalchefen, är att de berörda medarbetarna kan delta i processen mot specialisering och att syftet med monotonare arbetsuppgifter klargörs.

Utgångspunkten för Försäkringskassans Västra Götalands län syn på medarbetarna är "allas lika värde", och en humanistisk människosyn med innebörden att "alla vill och alla kan" borgar för en jämställd organisation. Medlerna att uppnå detta går via ömsesidig hänsyn där alla synpunkter skall respekteras och beaktas. Beslutsfattaren skall sedan motivera varför en synpunkt inte får respons. För att uppnå jämlikhet mellan olika nivåer anser personalchefen att det är viktigt att skapa mötesplatser där länsledningen har regelbunden dialog med sektions- och kontorscheferna; så kallade ledningskonferenser. Kontinuerlig kontakt med sektionschefen är mycket viktig för personalchefens vidkommande då denne har det operativa ansvaret.

Personalchefen är tveksam till om personalpolicyn kommuniceras ut korrekt. Arbetskartläggningar indikerar att personalen inte är medveten om personalpolitiken. Den hårda arbetsbelastningen tros vara orsaken till detta; resurstilldelningen har inte ökat i lika hög grad som arbetsbelastningen. Åtgärder mot detta är ett aktivt arbete i syfte att öka medvetenheten om personalpolitiken.

4.4.5 Det balanserade styrkortet

Personalchefens arbete styrs genom styrkortet då målen finns upptecknade i kortet. Tack vare styrkortet *”stys alla åt rätt håll och alla vet vart de är på väg”* och hjälper därigenom till att nå måluppfyllelse. I grunden anser dock personalchefen att styrkortet är *”ett annat sätt att nå mål”* och att dess roll är att likställa med verksamhetsplanen. Styrkortet utgör också utgångspunkt när verksamhetsplanen utarbetas i samverkan med medarbetarna. Sammanfattningsvis anser personalchefen att styrkortet bidrar till måluppfyllelse.

5 Analys och diskussion

Två frågor ställdes i det första kapitlet:

- Hur uppfattas kontroll på strategisk nivå i en icke-vinstdrivande organisation?
- Hur praktiseras kontroll på operativ nivå i en icke-vinstdrivande organisation?

Analysen behandlar frågorna utifrån empiri och teori. Analysen består av två delar: Mikro- och makroanalys. Mikroanalysen diskuterar aktörernas olika tolkningar och innebörder av kontroll. Hur dessa tolkningar kan kopplas till teorin beskrivs i makroanalysen.

5.1 Mikroanalys

5.1.1 Mål

Aktörernas syn på Försäkringskassans Västra Götalands län mål varierar beroende på position i organisationen. Handläggarna betonar främst kvantitativa mål inom deras egen verksamhetsgren, såsom genomströmningstider. Sektionschefen skiljer främst mellan strategiska mål och resultatmål, medan kontrollern inte alls berör resultatmål utan istället talar om visioner och övergripande mål. Personalchefen talar utifrån sitt eget perspektiv, men gör åtskillnad mellan nationella och för Försäkringskassan Västra Götalands län specifika mål.

- ∴ Aktörerna tillskriver Försäkringskassans Västra Götalands län mål olika innebörder. Tolkningarna varierar dels beroende på befattning, men också beroende på position. Högre position innebär mer övergripande målformuleringar.

En åsiktsskillnad mellan sektionschef och handläggare föreligger beträffande huruvida handläggarnas mål är tydliga eller inte. Sektionschefen, som är överordnad handläggarna, anser att målen generellt är tydliga medan handläggarna själva anser att det endast är de kvantitativa målen som är tydliga.

- ∴ Denna åsiktsskillnad torde vara ytterst allvarig för styrningen och praktiserandet av kontroll. Kommunikationen av de kvalitativa målen tycks inte fungera ner till operativ nivå. Det blir då svårt för handläggarna att själva följa upp sina prestationer och vidta åtgärder för att därigenom verka i enlighet med målen. Å andra sidan kan vi inte bortse från möjligheten att sektionschefen genom direktiv styr handläggarna mot de kvalitativa målen. Vår åsikt är emellertid att en effektivare styrning erhålls, och därmed bättre måluppfyllelse, om de kvalitativa målen är tydliga för handläggarna.

Aktörerna har olika syn gällande orsakerna till eventuella problem för måluppfyllelse. Svårigheterna tillskriver handläggarna resursbrist och otillräcklig specialisering. Sektionschefen å andra sidan, pekar på tolkningen av lagen och omoderna system som orsak till handläggarnas svårigheter att uppnå målen.

- ∴ Slutsatsen blir att aktörerna beroende på befattning i organisationen, har olika tolkningar av orsakerna till måluppfyllelsens problem. Konsensus kan härmed försvåras.

5.1.2 Struktur

Handläggarna har olika åsikter huruvida deras ansvar är klart definierat eller inte. De som inte upplever en tydlig ansvarsfördelning ser detta som nödvändigt för god måluppfyllelse. Specialisering är å andra sidan resultatet för de handläggare som upplever en klart definierad ansvarsfördelning. Likaså uppfattar sektionschefen sitt ansvar som tydligt, men däremot inte att detta medför specialisering. Även personalchefen har ett tydligt ansvarsområde med ett klart definierat uppdrag.

- ∴ Försäkringskassan Västra Götalands län har lyckats skapa en organisation där de flesta aktörer, oavsett position och roll, upplever en tydlig ansvarsfördelning. Sannolikt bidrar detta till en effektivare styrning då prestationer kan kontrolleras.

Hälften av handläggarna anser att nuvarande struktur inte medger tillräcklig handlingsfrihet. Sektionschefen upplever sig ha viss handlingsfrihet. Emellertid anser såväl handläggare som sektionschef att lagen utgör en begränsning för vad som är möjligt. Såväl handläggarna som sektionschefen saknar möjlighet att påverka målen. Först på strategisk nivå kan målen påverkas. Handläggarna upplever ibland att direktiven ovanifrån fullkomligt styr dem. Å andra sidan har såväl handläggare som sektionschef möjlighet att påverka ”hur” målen skall uppnås, det vill säga praktiska frågor på lokal nivå. Paradoxalt nog anser handläggarna att styrningen från högre instans inte hjälper dem till måluppfyllelse. Sektionschefen är dock av annan åsikt. Förvisso styrs sektionschefen i stor utsträckning från högre instans, men anser också att styrningen bidrar till måluppfyllelse.

- ∴ Såväl handlingsfriheten som möjligheten att påverka mål är begränsad för handläggare och sektionschef; ”vad” som skall göras. Dock har de inflytande över ”hur” målen skall uppnås. Styrning från högre nivå är således påtaglig. Sektionschef och handläggare tolkar dock styrningen olika. Att handläggarna inte upplever styrningen som viktig för måluppfyllelse, ifrågasätter praktiserandet av kontroll i Försäkringskassan Västra Götalands län. Innebörden skulle kunna tolkas som att själva kontrollfunktionen inte har någon relevans. Å andra sidan måste frågan ställas huruvida handläggarna i själva verket är medvetna om praktiserandet av kontroll.

Annorlunda ansvarsfördelning, med ökad handlingsfrihet, skulle förbättra måluppfyllelsen enligt hälften av handläggarna. Även sektionschefen anser att måluppfyllelsen skulle kunna förbättras genom en annorlunda ansvarsfördelning, med ökad målfokusering. Såväl handläggare som sektionschef förespråkar en struktur med ökad arbetspecialisering.

- ∴ Sammanfattningsvis anser medarbetarna på den operativa nivån att en annorlunda ansvarsfördelning med ökad specialisering skulle förbättra måluppfyllelsen. Paradoxalt nog är Försäkringskassans Västra Götalands län policy att verka för arbetsberikning genom att ”i möjligaste mån variera arbetsuppgifterna”. Således finns en konflikt i uppfattningen beträffande arbetspecialisering och måluppfyllelse mellan operativ och strategisk nivå.

5.1.3 Budget

Budgetens storlek påverkar måluppfyllelse och motivation. Controllern tror att budgeten kan verka såväl omotiverande som motiverande för handläggarna. Handläggarna menar dock att budgeten, vilken upplevs som snålt tilltagen, endast påverkar motivationen negativt. Sektionschefen anser dock att budgeten inte påverkar den egna motivationen, då personligt budgetansvar saknas.

- ∴ Controllerns tro att en snäv budget verkar motiverande, är allvarlig då handläggarnas åsikt är den motsatta. Utnyttjar kontrollern medvetet strama budgetramar i syfte att öka motivation och måluppfyllelse, innebär detta att kontrollern i själva verket gör det motsatta. Att sektionschefens motivation inte påverkas av budgeten, är motsägelsefullt då inte heller handläggarna har budgetansvar. Professionsaspekten kan vara en förklaring till denna paradox. Handläggarna känner större lojalitet till klienterna än vad sektionschefen gör, som saknar direkt kontakt med dessa. En snäv budget försämrar handläggarnas möjligheter att utföra en bra handläggning gentemot klienterna. Förhållandet har således sitt ursprung i aktörernas olika tolkningar av mål.

Alla är överens om att budgetens storlek är avgörande för måluppfyllelse och handlingsfrihet. Handläggarna anser dessvärre att budgeten är snålt tilltagen och hindrar att samtliga mål uppnås; endast de större målen kan realiseras. Dock anser sektionschefen att budgeten inte hindrar måluppfyllelse. Även personalchefen anser att personalavdelningens resurser är tillräckliga för måluppfyllelse.

- ∴ Skillnaden i uppfattning huruvida budgeten är tillräcklig för måluppfyllelse kan återigen bero på att aktörerna har olika tolkningar av mål. Professionsaspekten medför att det finns en intressekonflikt mellan hierarkisk styrning och profession, varför tolkningen av måluppfyllelse kan te sig annorlunda mellan sektionschefen och handläggarna.

Måluppfyllelse i termer av budget är nollresultat. Detta gäller för såväl handläggare, sektionschef som personalchef. Dessutom skall förvaltningen vara effektiv. Trots detta anser personalchefen att ”det är dålig pedagogik” med ett överskott, och handläggarna talar om tendenser att förbruka budgeten för att inte anslagen skall minska till nästkommande år. Samtidigt är alla överens om att budgetramen skall prioriteras framför andra verksamhetsmål.

- ∴ Försäkringskassans Västra Götalands län budgetförvaltning måste här ifrågasättas. För det första förefaller det inte resurseffektivt att varje år förbruka tilldelade medel, endast av anledningen att inte få mindre anslag nästkommande period. Vi ställer oss också frågande till effektiviteten i personalchefens förvaltningspolitik då ett överskott betraktas som ”dålig pedagogik”; nytta bör ställas mot kostnad. Samtidigt får inte budgetramen överskridas. Utifrån det faktum att budgetallokeringen inte är optimal, torde ett nollresultat vara ineffektivt. Risken finns att effektiva avdelningar tilldelas för mycket resurser, medan ineffektiva avdelningar tilldelas för lite. Måluppfyllelse blir då svår för ineffektiva avdelningar samtidigt som effektiva avdelningar har möjlighet att förbruka mer resurser än nödvändigt. Genom att avdelningarna får ta

med sig resultatet till nästkommande period undviks nämnda dysfunktionella beteenden. Detta är också ett önskemål från såväl controller som sektionschef.

5.1.4 HRM

Organisationens ambition är att huvuddelen av kommunikationen skall ske genom dialoger. Dialogerna sker i olika forum såsom arbetsträffar och i samband med utbildning. Dialog sker även direkt mellan handläggare och sektionschef, och direkt cheferna sinsemellan. Konsensusprincip förefaller inte finnas, då handläggarna anser att det är sektionschefens ord som väger tyngst. På motsvarande sätt, är sektionschefen underordnad kontorschefens åsikter vid dialog.

- ∴ Suboptimeringar kan uppstå om den överordnade är trångsynt och inte erkänner den underordnades åsikter. Med andra ord föreligger problem då aktörerna har olika tolkningar av en situation, vilket de facto är fallet med orsakerna till problemen vid måluppfyllelse. Samtidigt kan missnöje uppstå då medinflytandet blir ifrågasatt. Å andra sidan har Försäkringskassan Västra Götalands län som policy att ett beslut alltid måste motiveras och delges förespråkaren.

Medinflytandet för medarbetarna anser personalchefen är ”stort”. Emellertid medger personalchefen att en betydande del av personalen upplever sig sakna medinflytande då Försäkringskassan eftersträvar enhetlighet, och således är centralt styrd. Personalchefen betonar dock att det i slutändan är individens ansvar att utnyttja möjligheterna till medinflytande. Sektionschefen talar om medinflytande för handläggarna i form av kontinuerliga diskussioner, där handläggarna har möjlighet att påpeka missnöjen. Handläggarna upplever endast ”ett visst” medinflytande då budgeten och lagen begränsar möjligheterna. Även strävan efter enhetlighet och organisationens storlek nämns som begränsande faktorer.

- ∴ En stor skillnad föreligger mellan den strategiska nivåns uppfattning om medarbetarnas medinflytande och den operativa nivåns upplevelse av medinflytande. Medan personalchefen i stor grad försöker tillskriva medarbetarnas passivitet som orsak till att dessa inte upplever något större medinflytande, menar handläggarna att det istället är budgetramen och organisationens storlek som utgör hinder; något som de inte kan påverka. Är personalchefens passivitetshypotes korrekt, måste avdelningen bli bättre på att kommunicera medarbetarnas möjligheter till operativ nivå. Föreligger ett allmänt accepterande på operativ nivå av handläggarnas uppfattning, innebär detta att åtgärder måste vidtas för att öka medinflytandet; att den strategiska ledningen slutar hyckla.

Utgångspunkten för jämlikhet i Försäkringskassan Västra Götalands län är, enligt personalchefen, en humanistisk människosyn. Uppfattningen på operativ nivå är att jämlikheten i organisationen generellt är god, men att män är positivt särbehandlade. Vidare talar sektionschefen även om etnisk särbehandling. Den operativa nivån uppfattar hierarkin som påtaglig, dock upplever handläggarna sig inte vara ”mindre värda” och sektionschefen talar om ”högt i tak”. Hierarkin är dock inte endast formell. Sektionschefen såg det som osannolikt att olika hierarkiska nivåer går på ”after-work” tillsammans.

- ∴ Trots humanistisk människosyn förefaller män vara särbehandlade. Handläggare och sektionschef anser dock att organisationen är jämlik. Vad detta innebär är oklart, då olika nivåer inte kan socialisera tillsammans. Detta väcker frågan huruvida den humanistiska människosynen i själva verket fått fullt genomslag i organisationen.

Beträffande personalpolitikens bidrag till måluppfyllelse menar personalchefen att en god verksamhet kräver en god personalpolitik. Personalpolitiken syftar till att öka personalens motivation och kompetens.

Personalpolitikens första syfte är att skapa motivation. Personalchefen menar att budgeten har möjliggjort måluppfyllelse av personalmålen, dit motivation räknas. Således är det rimligt att antaga, såvida inte personalchefen talar med kluven tunga, att personalpolitiken är motivationshöjande. Sektionschefen ställer sig däremot tveksam till om personalpolitiken bidrar till motivation då individer har olika preferenser. Vissa handläggare menar att personalpolitiken ökar motivationen och därmed måluppfyllelsen. En annan handläggare menar det motsatta, medan det från annat håll förs fram att motivation är oviktigt för måluppfyllelse och att personalpolitiken därmed inte bidrar till måluppfyllelse.

- ∴ Återigen föreligger en skillnad i tolkning mellan strategisk och operativ nivå; här beträffande personalpolitikens bidrag till motivation. Sektionschefen förefaller ha en mer verklighetstrogen uppfattning om de faktiska förhållandena. Förklaringen torde vara sektionschefens närhet till den operativa nivån. Sektionschefen skall sedan kommunicera handläggarnas åsikter uppåt i hierarkin, varvid omtolkningar tycks förekomma. Dialogernas relevans kan härvid ifrågasättas. Av yttersta vikt för att uppnå kontroll, är att kommunikationen fungerar i organisationen. Tydliga signaler måste sändas till den strategiska ledningen så att denna kan vidta åtgärder i enlighet med mål. Härigenom kan kontroll uppnås.

Personalpolitikens andra syfte är att skapa kompetens. För att öka kompetensen hos de anställda och kunna infria alla verksamhetsmål, menar personalchefen att Försäkringskassan Västra Götalands län erbjuder ”massor” av utbildningarna. Dessa utbildningar har enligt sektionschefen ökat handläggarnas kompetens och därigenom bidragit till måluppfyllelse. Handläggarna själva upplever att organisationen satsar på kompetensutbildning. Att utbildningarna leder till bättre kompetens och måluppfyllelse, bekräftas av en handläggare.

- ∴ Alla aktörer på såväl strategisk som operativ nivå upplever att personalpolitiken ökar kompetensen i organisationen. Att detta även torde bidra till måluppfyllelse, som personalchefen hävdar, bekräftas av sektionschefen och en handläggare.
- ∴ Sammanfattningsvis är åsikterna till viss del skilda huruvida personalpolitiken ökar måluppfyllelsen eller ej. Beträffande motivation överskattar den strategiska ledningen personalpolitikens bidrag till denna. Försäkringskassan Västra Götalands län borde därför bedriva en mer omfattande personalpolitik för att få fler handläggare motiverade och därmed förbättra måluppfyllelsen; exempelvis monetära incitament. Personalpolitikens kompetensambition bekräftas däremot av den operativa nivån, som erkänner personalpolitiken som kompetenshöjande.

5.1.5 Det balanserade styrkortet

Det balanserade styrkortets funktion är inte känd för handläggarna, och för somliga handläggare var intervjutillfället första gången de hörde talas om styrkortet. Följaktligen anser inte handläggarna att styrkortet bidrar till måluppfyllelse. Sektionschefen å andra sidan, ser styrkortet som ett pedagogiskt verktyg. Dock är styrkortet i själva verket att betrakta som floskler; nytt namn men samma mål. Trots detta hävdar sektionschefen att styrkortet hjälper till måluppfyllelse, men betonar samtidigt att det viktiga är att rätt mål sätts. Även personalchefen anser att styrkortet bidrar till måluppfyllelse då ”alla styrs åt rätt håll och alla vet vart de är på väg”. Controllern har stark tilltro till styrkortets potential att förbättra måluppfyllelsen. Styrkortet möjliggör konkretare mål, effektivare uppföljning och förbättrad översyn. Svagheten med styrkortet är att den inte är förankrad på medarbetarnivå.

- ∴ Skillnaderna i styrkortets innebörd för strategisk respektive operativ nivå är slående. Controllern betonar styrkortets bidrag till styrningen, samtidigt som handläggarna inte är medvetna om dess existens. Sektionschefen talar om floskler. Orsaken kan sökas i att styrkortet ej är förankrat på operativ nivå. Med detta i baktanke måste nyttan med styrkortet ifrågasättas. Visserligen kan översynen öka för den strategiska ledningen, men samtidigt är det via den operativa nivån som måluppfyllelse sker. Om styrkortet inte praktiseras på den operativa nivån, kan det inte heller påverka medarbetarnas beteende i enlighet med målen. Styrkortet hjälper då inte organisationen att uppnå kontroll. Till styrkortets försvar hör att det nyligen introducerats, och att dess potential kan vara stor på längre sikt om det konkretiseras på operativ nivå.

5.2 Makroanalys

5.2.1 Struktur – Auktoritet eller autonomi?

Mintzberg (1983) anser att socialadministrationer ofta har en organisationsform strukturerad som professionsbyråkrati. Försäkringskassan Västra Götalands län har flera av de karakteristiska Mintzberg menar är typiska för professionsbyråkratin. Samordning genom kompetens är påfallande då handläggarna skall verka enhetligt. Lagen skall tolkas på samma sätt av alla handläggare, såväl inom organisationen som mellan olika Försäkringskassor.

Enligt Mintzberg (1981) innebär samordning genom kompetens att många beslut tas av den operativa kärnan. Handläggarna har möjlighet att påverka praktiska frågor på lokal nivå. Samtidigt styrs de i hög grad av direktiv uppifrån. Mintzbergs hypotes om stort inflytande för de professionella har mot denna bakgrund endast viss giltighet i Försäkringskassan Västra Götalands län; demokratin är begränsad för de professionella medarbetarna. Antalet chefer inom linjen uppgår till tre, vilket får anses som relativt få för en organisation av Försäkringskassans Västra Götalands län storlek. Chefernas övervakning består främst i att kontrollera måluppfyllelse, och ej i lika hög grad tillvägagångssättet. Professionsbyråkratin kännetecknas just av detta förhållande enligt Mintzberg; få mellanchefer med förhållandevis lite direkt övervakning.

Många av professionsbyråkratins egenskaper är relevanta för Försäkringskassan Västra Götalands län. Mintzbergs hypotes att professionsbyråkratin är vanlig för

socialadministrationer kan inte förkastas. Strukturalisterna argumenterar för att den ”rätta” formen minimerar problem samtidigt som kvalitet och prestationsnivå ökar. Att uppnå rätt form är enligt detta perspektiv således viktigt för kontroll. Huruvida professionsbyråkratin är den mest lämpliga organisationsformen för Försäkringskassan Västra Götalands län är dock en annan fråga.

5.2.2 Budget – Ett effektivt styrverktyg?

Precis som teorin förordar påverkar en för ”snålt” tilltagen budget handläggarnas motivation negativt (Samuelson, 2003). Arwidi och Samuelson (1991) menar att uppföljning av ansvar är budgetens viktigaste syfte som styrinstrument. Budgetansvaret är tydligt fördelat ned till kontornivå, vilket möjliggör uppföljning. I Försäkringskassan Västra Götalands län är budgetramen prioriterad och det är därmed viktigt att budgeten kontinuerligt följs upp. Månatlig uppföljning är en konsekvens av detta. Budgeten fastställs på årsbasis och revideras inte under året. Detta bekräftar Anthony och Youngs (1988) påstående att icke-vinstdrivande organisationer sällan korrigerar sina budgetar.

Karakteristiskt för icke-vinstdrivande organisationer är också att kostnadsenheter är vanligast (Anthony & Young, 1988). Även detta stämmer på Försäkringskassan Västra Götalands län. Enligt Samuelson (2003) försvårar förekomsten av kostnadsenheter styrningen, då värdet av det presterade är svårt att mäta. Sannolikt stämmer detta i termer av kvalitativa mått i Försäkringskassan Västra Götalands län. Handläggarna anser att de kvalitativa utfallen är svåra att mäta, och torde således även vara svåra att styra mot.

Budgeten har, enligt Anthony och Young (1988), generellt en viktigare roll i icke-vinstdrivande organisationer än i vinstdrivande organisationer. Således är budgeten viktig för att Försäkringskassan Västra Götalands län skall uppnå kontroll. Budgetens förmåga att bidra till kontroll är beroende av hur väl budgetens syften uppfylls. Budgetansvaret är tydligt fördelat inom organisationen och följs upp kontinuerligt. Ur denna aspekt torde budgeten bidra till ökad kontroll. Beträffande motivation påverkar en snäv budget handläggarnas motivation negativt. Budgetens roll för kontroll blir härmed oklar.

5.2.3 Budget – Effektiv budgetprocess eller politiskt spel?

Försäkringskassan Västra Götalands län tillämpar en allokeringsmodell vilken inte fördelar resurserna optimalt. Wildavsky (1979) hävdar att budgetprocessen då blir ett politiskt spel mellan olika intressen. Budgetprocessens effektivitet beror på styrkeförhållandet mellan förkämpar och väktare. Förkämpar representeras i Försäkringskassan Västra Götalands län av den strategiska ledningen, medan väktarna närmast representeras av de professionella på den operativa nivån. Budgeten är snålt tilltagen och otillräcklig för att uppnå de professionellas mål. Ojämn maktbalans till den strategiska ledningens fördel, är en befogad tolkning av detta förhållande.

Aktörerna använder olika strategier i det politiska spelet, för att gynna sina egna intressen. Inom Försäkringskassan Västra Götalands län tar sig dessa strategier uttryck i att de professionella tenderar att förbruka budgeten, då de inte vill riskera att få mindre anslag nästkommande period. De professionella medarbetarnas lojalitet mot sin egen yrkesgrupp och sina klienter, snarare än mot organisationen och den strategiska nivån, kan vara förklaring till

beteendet. Wildavskys (1979) tes att ett nollresultat ger misstankar om budgettaktik, förefaller här infrias.

5.2.4 HRM - Teori Y eller Teori X?

Försäkringskassan Västra Götalands län har en humanistisk syn på medarbetarna med utgångspunkten att ”alla vill och alla kan”. Personalpolitiken utgår från att personalen är en tillgång då en kompetent och motiverad personal är en förutsättning för en god verksamhet. Dessa resonemang förefaller vara ett uttryck för Teori Y, där organisationen utgår från individens potential.

I enlighet med Teori Y skall personalens och organisationens mål uppfyllas genom belöningar (Meeker, 1982). Monetära incitament saknas i organisationen. Belöningar och uppskattningar i andra former förekommer, men är ytterst sällsynt. Detta avspeglas hos flera handläggare vilka inte upplever sig ”belönade och uppskattade”. Å andra sidan förekommer inte heller några personliga bestraffningar. Mot denna bakgrund ifrågasätter vi huruvida Teori Y i praktiken tillämpas, eller om den strategiska ledningens människosyn endast är retorisk. Samtidigt kan inte heller Teori X anses vara gällande då hot och bestraffningar inte förekommer (Meeker, 1982). Sannolikt förhåller sig Försäkringskassan Västra Götalands län närmast Teori Y.

5.2.5 HRM - Vägen till god passform?

Vägen till god passform mellan individ och organisation går via motivation (Guest, 1987). Åtgärder såsom uppskattning, kompetensutveckling och medinflytande är viktiga inslag i personalpolitiken för att åstadkomma motivation (Legge, 2001; Sisson & Storey, 2000).

Belöning och uppskattning är sällsynt i Försäkringskassan Västra Götalands län och handläggarna känner sig inte uppskattade. Kompetensutvecklingen är däremot god och organisationen har en strategi för kompetensuppbyggnad. Handläggarna erbjuder ett stort utbud av utbildningar och medger att dessa bidrar positivt till kompetensen. Medinflytandet är begränsat, men möjlighet finns att påverka det praktiska arbetet. Formellt finns dock kollektivavtal och samverkansavtal i vilka medinflytandet regleras.

Praktiserandet av personalpolitik som medger måttligt medinflytande och goda utbildningsmöjligheter, indikerar att Försäkringskassan Västra Götalands län har ambitionen att uppnå god passform. Inte minst viktigt för en god passform är belöningar och uppskattning, vilket däremot saknas. Då personalpolitiken utelämnar belöningar och uppskattning förordar teorin att en bättre passform och kontroll kan erhållas i Försäkringskassan Västra Götalands län.

5.2.6 HRM – Modell I eller modell II?

Försäkringskassan i Västra Götalands län, har en uttalad handlingsplan att allas synpunkter skall respekteras och beaktas; en beslutsfattare måste motivera sitt beslut. Emellertid förefaller den faktiska handlingsplanen vara annorlunda. Den generella uppfattning på operativ nivå är att chefen har veto vid beslut och att alla åsikter inte accepteras. Exempelvis

upplevde handläggarna att resursbrist inte var en acceptabel förklaring till otillräcklig måluppfyllelse.

Argyris behandlar med sin Modell I och Modell II relationen mellan individer. Modell I kan till viss del anses vara applicerbar på Försäkringskassan Västra Götalands län. Enligt teorin finns en skillnad mellan individers uttalade och faktiska handlingsplaner (Argyris, 1982). Uttalad handlingsplan hos Försäkringskassan Västra Götalands län är öppenhet och konsensusbeslut via dialog. Faktisk handlingsplan hos cheferna, förefaller dock avvika från den uttalade. Att inte godta resursbrist som förklaring till bristande måluppfyllelse måste ses som ett tecken på trångsynthet. Förfarande innebär risk för en försämrad beslutsprocess (Bolman & Deal, 1997).

5.2.7 Det balanserade styrkortet – Myt eller verklighet?

Controllern menar att perspektiven som styrkortet medför ger en ökad överskådlighet för den strategiska nivån, vilket hjälper Försäkringskassan Västra Götalands län att nå måluppfyllelse. Ökad överskådlighet var ett av de ursprungliga syftena med styrkortet (Kaplan & Norton, 1992). Enligt Ekonomistyrningsverket bör den offentliga sektorn anpassa styrkortet till de egna specifika förutsättningarna. Försäkringskassan Västra Götalands län har gjort detta, exempelvis har det finansiella perspektivets betydelse tonats ned.

Samuelson (2003) talar om modeverktyg inom ekonomistyrningen, till vilket styrkortet anses höra. Sektionschefen bekräftar detta och menar att styrkortet inte inneburit någon förändring av mål utan att det i själva verket endast är ett nytt namn.

Det balanserade styrkortet är en rationell modell varmed individernas beteende skall påverkas genom utformande av specifika mått. Styrkortet är dock inte implementerat på handläggarnivå. Ur detta kan uttydas att Försäkringskassan Västra Götalands län inte anammat ”new strategic management system”. Detta torde minska styrkortets användbarhet som styrverktyg och dess bidrag till kontroll. Erfarenhet av svenska myndigheter som infört styrkortet, visar att resultateffekten är störst då styrkortet används på operativ nivå. Teorin stöder att styrkortet bör implementeras på handläggarnivå för att dess potential skall utnyttjas.

Sammanfattningsvis tillämpar inte Försäkringskassan Västra Götalands län det balanserade styrkortet i enlighet med teorin. Då styrkortet inte är förankrat på operativ nivå, utnyttjas inte dess potential. Detta väcker frågan varför styrkortet överhuvudtaget införts. Möjligtvis är det balanserade styrkortet endast ett resultat av institutionalisering utan verklig effekt för måluppfyllelse. Den tredje fasen mot ökad affärsmässighet i den offentliga sektorn tycks fortsätta (Olson och Sahlin-Andersson, 1998).

5.3 Slutdiskussion

Mikro- och makroanalysen beskrev hur kontroll praktiseras på operativ nivå, respektive hur kontroll uppfattas på strategisk nivå. Studiens bidrag utifrån analysen är följande:

- Aktörerna har olika tolkningar av kontroll

Tolkningar varierar dels aktörerna sinsemellan, men också mellan olika hierarkiska nivåer. Generellt har den strategiska nivån och den operativa nivån olika uppfattningar och tillskriver kontroll olika innebörder. Kontroll är mångfacetterat.

- Kontroll är komplext då aktörerna har olika tolkningar

Då aktörerna på den operativa nivån tillmäter kontroll olika betydelser försvåras praktiserandet av kontroll. Att fånga aktörernas olika tolkningar av kontroll torde vara mycket svårt för den strategiska ledningen, och därmed även att styra mot måluppfyllelse.

- Organisationen använder olika modeller i syfte att uppnå kontroll

Studien utgår från fyra modeller varav samtliga återfinns i Försäkringskassan Västra Götalands län. Modellerna fungerar som systemiska referensramar och syftar till att påverka aktörernas verklighetsbilder i enlighet med organisationens intressen.

- Modellerna har olika roller för olika aktörer

Analysen pekar på att olika modeller betonas olika beroende på aktörernas tolkningar; exempelvis betonas det balanserade styrkortet på strategisk nivå men inte på operativ nivå. Styrkortet tillmäts således olika innebörder. För den strategiska ledningen har styrkortet en praktisk innebörd, medan styrkortets innebörd är retorisk för den operativa nivån.

5.4 Förslag till fortsatt forskning

Aktörerna har olika tolkningar av verkligheten och tillmäter den olika innebörder. Studien pekar på att tolkningar varierar mellan olika hierarkiska nivåer, men också mellan olika aktörer.

Människor beskriver sina tolkningar och handlingar med hjälp av språket. Genom ett gemensamt språk blir tolkningarna externt tillgängliga och skapar den omgivande verkligheten. Språket har således en central roll i den dialektiska process som formar verkligheten.

Att studera språkets betydelse för skillnaderna i människors tolkningar är en god utgångspunkt för att förstå hur verkligheten ter sig för olika människor. Huruvida aktörerna har samma tolkning av begrepp är därför ett intressant uppslag till fortsatta studier.

Källförteckning

Litteratur

Anthony, R. N. och Govindarajan, V. (2001): *'Management Control Systems'*, Boston: McGraw-Hill

Anthony, R. N. och Young, D. W. (1988): *'Management Control in Nonprofit Organizations'*, Homewood: Richard D. Irwin INC

Arbner, I. och Andersson, L. (1977): *'Att förstå sociala system'*, Lund: Studentlitteratur

Arbner, I. och Bjerke, B. (1977): *'Företagsekonomisk metodlära'*, Lund: Studentlitteratur

Arbner, I. och Bjerke, B. (1994): *'Företagsekonomisk metodlära'*, Lund: Studentlitteratur

Argyris, C. (1983): *'Reasoning, learning, and action'*, San Fransisco: Jossey-Bass Inc.

Arwidi, O. och Samuelson, L. A. (1991): *'Budgetering i industriföretagets styrsystem'*, Stockholm: Sveriges Mekanförbund

Ax, C. et al. (2002): *'Den nya ekonomistyrningen'*, Malmö: Liber Ekonomi

Ax, C. och Johansson, C. (2001): *'Ekonomistyrning'*, Stockholm: Ekerlids förlag

Bokenstrand, C. (2000): *'Den Politiska Budgeten: Om nya Kommunala Budgetprinciper och Budgeten som Process för Dialog'*, Göteborg: CEFOS

Bolman, L. G. och Deal, T. E. (1997): *'Nya perspektiv på organisation och ledarskap'*, Lund: Studentlitteratur

Drucker, P. F. (1977): *'Managing the Public Service Institution'*, i Borst, D. och Montana, P. J. *'Managing Nonprofit organizations'*, New York: Amacom

Ehrnrooth, M. (2002): *'Strategic soft human resource management – the very idea – an exploration into a social science'*, Helsingfors: Library Swedish School of Economics and Business Administration

Hyman (1992): *'Training and development'*. i Towers, B. (Red), *'The Handbook of Human Resource Management'*, Oxford: Basil Blackwell Ltd

Legge (2001): *'HRM: rhetoric, reality and hidden agendas'*. i Storey, J. (Red), *'Human Resource Management: a Critical Text'*, London: Thomson Learning

Merriam, S. B. (1994): *'Fallstudien som forskningsmetod'*, Lund: Studentlitteratur

Mintzberg, H. (1983): '*Structures in fives: Designing effective organizations*', London: Prentice-Hall International

Olson, O., et al. (1998): '*Gobal Warning! – Debating International Developments in New Public Financial Management*', Oslo: Cappelen Akademisk Forlag as

Otley, D. et al. (1995): '*Accounting for Management Control*', London: International Thomson Business Press

Samuelson, L. A. (Red.) (2003): '*Controllerhandboken*', Stockholm: Industrilitteratur AB

Sisson, K. och Storey, J. (2000): '*The Realities of Human Resource Management*', Buckingham: Open University Press.

Torrington, D. et al (2002): '*Human Resource Management*', Essex: Pearson Education Limited

Wildavsky, A. (1979): '*The politics of the budgetary process*', Boston: Little, Brown and Company (Inc)

Artiklar

Green, S. G. och Welsh, M. A. '*Cybernetics and Dependence: Reframing the Control Concept*', Academy of Management Review, Vol. 13, No. 2, April 1988, 287-301.

Guest, D. '*Human resource management and industrial relations*', Journal of Management Studies, Vol. 25, 5 1987, 503-521.

Hofstede, G. '*The Poverty of Management Control Philosophy*', The Academy of Journal Management Review, Vol. 3, No. 3, Juli 1978, 450-461.

Ittner, C. D. och Larcker, D. F. '*Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications*', Journal of Management Accounting Research, Vol. 10. 1998, 205-239.

Kaplan, R. S. och Norton, D. P. '*The balanced scorecard – measures that drive performance*', Harvard Business Review, Vol 70. Issue 1, 1992, 71-79.

Kaplan, R. S. och Norton, D. P. '*Using the Balanced Scorecard as a Strategic Managemetn System*', Harvard Business Review, Januari-Februari 1996, 75-85.

Lindvall, J. '*Det budgetlösa företaget*', Balans, nr 1 1997, 27-31.

Meeker, S. M. E. '*Theory Y: Another look*', Southern Review of Public Administration, Vol 5, Issue 4, Januari 1982, 500-515.

Mintzberg, H. '*Organization design: fashion or fit?*'. Harvard Business Review, Vol. 59, Issue 1, Januari-Februari 1981, 103-116.

Otley, D. (2003): '*Management Control and Performance Management: Whence and Whither?*', The British Accounting Review, Vol. 35, Issue 4, December 2003, 309-326.

Workforce., '*Douglas McGregor: Theory X and Theory Y*', Workforce, Vol 81, Issue 1, Januari 2002, 32

Opublicerade källor

Ekonomistyrningsverket. (2000): '*Styrkortet i praktiken – så använder myndigheterna Balanced Scorecard*', Stockholm: Ekonomistyrningsverkets Publikationsservice

Bilaga 1 Intervjuguider

Operativ nivå – Handläggare och sektionschef

Mål

- Vilka är Försäkringskassans respektive Försäkringskassans Västra Götalands län mål?
- Hur kommuniceras och konkretiseras målen till operativ nivå?
- Anser du att du har tydliga mål att arbeta mot?
- Hur vet du om målen uppfylls?
- Hur övervakas måluppfyllelsen?
- Har du incitament att uppnå målen?
- Vad händer om målen ej uppfylls?
- Hur identifieras orsaker till fel?
- Hur sker identifiering av avvikelser från måluppfyllelse?
- Hur väl stämmer identifieringen med din egen uppfattning?
- Vilka problem har ni att uppnå målen?
- Har du möjlighet att komma med förbättringsförslag?
- På vilket sätt anser du att den strategiska ledningen hjälper dig till måluppfyllelse?
- Med endast mål, utan direkt styrning, tror du dig då kunna uppnå samma resultat?

Struktur

- Har du ett klart definierat ansvar?
- Ger ansvaret upphov till specialisering?
- Hur stor handlingsfrihet upplever du dig ha?
- Tror du dina möjligheter att uppnå målen hade ökat om ansvarsfördelningen varit annorlunda?
- I vilken grad upplever du att du styrs genom direktiv från högre instans?
- Vid nya direktiv, har du erfarit problem att uppnå målen?
- Hur sker kommunikation mellan olika nivåer i organisationen?
- Föreligger brister i kommunikationsförfarandet?

Budget

- Hur påverkar budgeten din handlingsfrihet?
- Hur påverkar budgeten din motivation?
- Vilken typ av ansvar medför budgeten?
- Prioriteras budgetramen framför andra mått?
- Vad är måluppfyllelse i termer av budget?
- Är resurserna fördelade så att du kan uppfylla målen?
- Har du möjlighet att påverka budgetanslaget?
- Hur vet du (avdelningen) hur mycket resurser som behövs?
- Hur sker budgetuppföljning?
- Hur kommuniceras nödvändiga åtgärder beträffande utfall-mål?

HRM

- Hur skulle du vilja beskriva den personalpolitik som bedrivs inom Försäkringskassan?
– Beskriv utifrån selektering, kompetensutveckling, medinflytande, arbetsberikning, trygghet och jämlikhet.
- Hur bidrar personalpolitiken till din måluppfyllelse?
- Hur tar organisationen hänsyn till dina åsikter beträffande personalpolitiken?
- Anser du din arbetsbelastning som rimlig?
- Är arbetsbelastningen hållbar i längden?

Det balanserade styrkortet

- På vilket sätt styrs ditt arbete genom det balanserade styrkortet?
- Hjälper det balanserade styrkortet dig att nå måluppfyllelse?

Strategisk nivå – Controller

Mål

- Vilka är Försäkringskassans respektive Försäkringskassans Västra Götalands län mål?
- Hur uttrycks dessa konkret?
- Hur mäter ni framgång och måluppfyllelse?

Struktur

- På vilket sätt bidrar organisationsstrukturen till att uppnå målen?
- Hade en större/mindre självständighet varit önskvärd?

Budget

- Vilken betydelse har budgeten som styrinstrument?
- Hur allokeras budgeten?
- Hur gör ni för att försöka uppnå en optimal allokering?
- Beskriv budgetprocessen.
- Hur sker uppföljning?
- Hur tolkas ett negativt respektive positivt utfall?
- Vilka brister och problem anser du budgeten har som styrmått?

HRM

- Vilken betydelse anser ni en motiverad personal har för måluppfyllelse?
- Hur arbetar Försäkringskassan Västra Götalands län för att motivera medarbetarna?
- Din uppfattning huruvida personalen är motiverad?
- Hur sker uppföljning och mätning av eventuella mål i fråga om personalens motivation?
- Hur vidtas åtgärder?
- Vilka problem och brister ser du i personalpolitiken?

Det balanserade styrkortet

- Hur bidrar det Balanserade styrkortet till måluppfyllelse?
- Hur kom ni fram till perspektiven/måtten i styrkortet?
- På vilket sätt bidrar dessa perspektiv/mått till måluppfyllelse?
- Hur följs perspektiven/måtten upp?
- Vilka åtgärder vidtas om målen ej uppfylls?
- Vilka problem och brister ser du i styrkortet?
- Är styrningen i Försäkringskassan Västra Götalands län institutionaliserad?

Allmänna frågor

- Vilka skillnader i styrning föreligger mellan Försäkringskassan Västra Götalands län och näringslivet?
- Hur vet Försäkringskassan Västra Götalands län när ekonomistyrningen är i kontroll?
- Hur anser ni att avsaknad av vinstmått försvårar måluppfyllelse?
- I vilken grad kan din enhet påverka styrningen i Försäkringskassan Västra Götalands län?
- Generellt, hur är möjligheterna att mäta, utvärdera, identifiera och åtgärda problem?
- Hur uppnår/praktiserar Försäkringskassan Västra Götalands län kontroll enligt dig?
- Hur styr Försäkringskassan Västra Götalands län mot målen?
- Hur flexibel anser du att styrningen är?
- I vilken grad upplever du att operativ nivå styrs genom direktiv från högre instans?

Strategisk nivå - Personalchef

Mål

- Vilka är försäkringskassans respektive Försäkringskassans Västra Götalands mål?

Struktur

- Är ditt ansvarsområde klart definierat?
- I vilken omfattning kan du påverka ansvaret?
- Hur styrs personalavdelningen efter direktiv från strategisk nivå?

HRM

- På vilket sätt bidrar personalpolitiken till måluppfyllelse?
- Berätta om Försäkringskassans Västra Götalands län personalpolitik. – Beskriv utifrån selektering, kompetensutveckling, medinflytande, arbetsberikning, trygghet och jämlikhet.
- Vilken betydelse tillmäter du personalpolitiken?
- Vilken betydelse har motivation/lojalitet bland personalen för att Försäkringskassan Västra Götalands län skall nå måluppfyllelse?
- Hur försöker Försäkringskassan Västra Götalands län påverka personalens beteende i syfte att nå måluppfyllelse?
- Existerar konkreta mål ifråga om personalens trivsel?
- Hur styr Försäkringskassan Västra Götalands län mot målen?
- Hur mäts måluppfyllelse?
- Finns standardiserade mål?
- Följs målen upp?
- Vid avvikelser, identifieras och åtgärdas orsaker till problem?
- Din uppfattning huruvida Försäkringskassans Västra Götalands län personal upplever att personalavdelningen för en aktiv personalpolitik?

- Hur bedömer du dina kollegors, på operativ nivå, medinflytande i personalpolitiken?

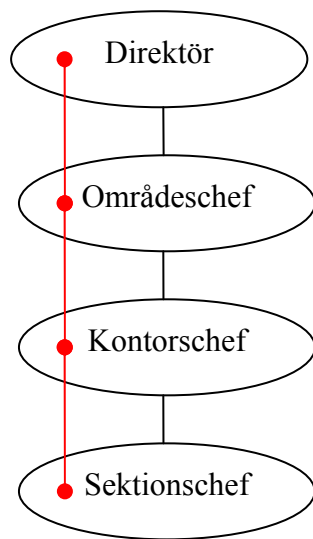
Budget

- Vilken betydelse tillmäter du budgeten som verktyg att uppnå din avdelnings mål?
- Vad är måluppfyllelse i termer av budget?
- Är resurserna fördelade så att du kan uppfylla målen?
- Har du möjlighet att påverka budgetanslaget?
- Hur vet du (avdelningen) hur mycket resurser som behövs?
- Hur ser sambandet mellan allokerad budget och måluppfyllelse ut?
- Prioriteras budgetramen framför andra mått?
- Hur går budgetprocessen till?

Det balanserat styrkortet

- På vilket sätt styrs ditt arbete genom det balanserade styrkortet?
- Hjälper det personalavdelningen att nå måluppfyllelse?

Bilaga 2 Hierarki och beslutsordning



Nivåerna i organisationen, ”röda linjen”

En chef på varje nivå. Cheferna sitter i den ”röda linjen” = de har det arbetsrättsliga och juridiska ansvaret för verksamheten = det är alltid cheferna som fattar och verkställer beslut, i vissa fall efter samråd med olika stabsfunktioner. Sådant är utgångsläget på arbetsplatsen.

Källa: Samverkansavtalet i vardagen, Försäkringskassan Västra Götalands län