

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT14]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Anton Holmgren Jonsson

Handledare: Stig Montin

Examinator: Ylva Norén Bretzer

Var det värt det?

**Om Försäkringskassans effektivitetsredovisning påverkas av
en förtroendekris**

Abstract

Effektivitet är ett brett begrepp, i denna studie undersöks om en kris påverkar Försäkringskassans effektivitetsredovisning, med ansatsen att ge ökad förståelse för begreppet trots dess komplexitet. Studiens analysverktyg appliceras på myndighetens årsredovisningar mellan 2007 och 2013. Dessa söks igenom för att se om myndigheten har haft en heltäckande eller mindre heltäckande effektivitetsredovisning enligt de mått på effektivitet som används av statliga myndigheter. Efter en kvantifiering av materialet observeras att myndigheten har en heltäckande redovisning genom alla årsredovisningar. När det sätts i relation till antagandet att en förtroendekris skulle leda fram till en mer heltäckande årsredovisning visas inget direkt samband och mellan de båda faktorerna. Med andra ord pekar mycket på att det är något annat som istället har påverkat myndigheten innan 2007, vilket lett fram till en heltäckande effektivitetsredovisning. Till detta skall också tilläggas att en kris fortfarande kan påverka effektivitetsredovisningen, dock på andra sätt än i att göra den mer eller mindre heltäckande.

Innehållsförteckning

1 INLEDNING.....	5
2 TIDIGARE FORSKNING.....	6
2.1 Effektivitetsredovisning – varför görs den?	6
2.2 Förtroende för offentlig förvaltning.....	7
2.2.1 Försäkringskassan en stor myndighet med lågt förtroende	7
2.3 Problemformulering och syfte	8
2.4 Frågeställning och hypoteser	9
3 EFFEKTIVITET I STATLIGA MYNDIGHETER.....	9
3.1 Effektivitet – från teori till praktik.....	10
3.2 Analysinstrumentet – hur effektivitet bör mätas.....	12
3.2.1 Partiella produktivetsmått	13
3.2.2 Totala produktivetsmått	14
3.2.3 Effekter för samhället i stort	14
3.2.4 Effekter för enskilda brukare eller brukargrupper	14
3.3 Relationen mellan effektivitetsbegreppet och analysinstrumentet	15
4 TEORETISK REFERENSRAM	16
4.1 Kris	16
4.2 Förtroende.....	16
4.3 Effektivitet och förtroende – hur kan de höra ihop?	17
4.4 Sammanfattning	19
5 METOD.....	20
5.1 Kvantitativ metod.....	20
5.2 Val av fall	21
5.3 Material	23
5.3.1 Årsredovisningar.....	23
5.3.2 SOM-data.....	24
5.4 Urval och avgränsningar	24
5.6 Genomförande	25
5.6.1 Att applicera analysverktyget.....	25
5.7 Reliabilitet och validitet.....	26
5.8 Sammanfattning	27
6 PRESENTATION AV EMPERI	27
7 ANALYS AV RESULTAT.....	28

7.1 En heltäckande effektivitetsredovisning	29
7.2 En viss variation	30
7.3 Den heltäckande effektivitetsredovisningen trots förtroendekrisen.....	31
7.4 Förtroendekrisens inverkan på effektivitetsredovisning	31
7.5 Sammanfattning	32
7.6 Besvarande av forskningsfråga.....	33
8 SLUTSATS OCH VIDARE FORSKNING	33
9 LITTERATURFÖRTECKNING	35
BILAGA 1	38

1 INLEDNING

Begreppet effektivitet är tämligen brett och kan användas på olika sätt inom statsförvaltningen. Kunskapen om vad som är effektivitet och hur det skall mätas råder det fortfarande diskussioner om. Trots detta är det en viktig del av myndigheters årsredovisning. Effektivitet är ett begrepp som genom åren har vuxit sig starkare inom den svenska förvaltningen. Trots begreppets mångtydighet är många rörande överrens om att en effektiv statlig förvaltning är nyckeln till att säkerställa att medborgarnas skattepengar används på ett så bra sätt som möjligt. Statskontoret, som är den svenska regeringens utredningsstöd i frågor som rör det förvaltningspolitiska området, menar att även om det för en enskild myndighet kan vara någorlunda lätt att definiera effektivitet kan det uppstå svårigheter i att mäta den. Detta då det för en myndighet kan uppstå målkonflikter och svårigheter i att mäta kvalitetsförändringar. Statskontoret menar vidare att det i dagsläget finns få studier i hur effektiviteten utvecklats i den svenska offentliga sektorn (Statskontoret, 2012:9f).

Effektivitetsredovisning är en sorts utvärdering av en verksamhets lönsamhet. Lönsamhet här behöver inte uttryckas i direkta ekonomiska termer som kronor och ören, utan kan ha en mer kvalitativ karaktär eller uttryckas i prestationer. Viktigt är dock att sätta de använda resurserna i relation till en förändring av ett tillstånd (Johansson, 2011). Utvärderingar görs inom alla organisationer, såväl privata som offentliga, och individer utvärderar mer eller mindre medvetet sina egna handlingar. Hur många gånger frågar vi inte oss själva och andra om det verkligen var värt det? En gång per år lämnar alla myndigheter sina årsredovisningar till regeringen. Dessa är en sorts utvärdering av det arbete och de verksamheter som myndigheten bedrivit. Viktigt blir också för myndigheten att analysera och redovisa vilken effekt dessa har haft för brukaren och samhället. Här kan man alltså spekulera i om det inte är så att de frågar sig själva: var det värt det?

En ytterligare faktor som är viktig för myndigheter är det horisontella förtroendet vilket är den samma som allmänhetens förtroende (Norén Bretzer, 2005). Att ha högt förtroende bland allmänheten ökar legitimiteten i de verksamheter myndigheter har och det offentliga i stort. Ett lågt förtroende kan skada myndigheter som i sin tur kan skada förtroendet till det offentliga i stort. Försäkringskassan själva anser att förtroendet är en viktig fråga, de lyfter det som ett av de övergripande målen för 2013 och arbetar aktivt med att förbättra det genom olika verksamheter (Försäkringskassan, 2013). Alltså strävar Försäkringskassan att höja förtroendet hos allmänheten genom att bedriva en effektiv verksamhet

2 TIDIGARE FORSKNING

2.1 Effektivitetsredovisning – varför görs den?

Politiker, myndigheter och forskare ger alla uttryck för vikten av att mäta den offentliga effektiviteten. Detta då mätningarna i mångt och mycket ligger till grund för granskningen av att skattepengar används på bästa sätt, genom att verksamheter är lönsamma eller produktiva, och att organisationer, i detta fall myndigheter, möter sina mål. Det kan alltså sägas vara ett sätt för myndigheter att stå till svars för den verksamhet de bedriver i förhållande till de mål som finns för dem (Heinrich, 2012). Effektivitetsbegreppet är detta till trots ett positivt laddat begrepp och effektivitetsredovisningen är en viktig del i årsredovisningen, som syftar till att kontrollera att myndigheter använder skattepengarna på bästa möjliga sätt och att myndigheter uppfyller de mål som har satts upp. Motsatsen skulle vara att jobba ineffektivt och få skulder, som det ser ut idag, hävda att det är bra att jobba ineffektivt (Brorström & Kastberg, 2006). Samtidigt som det finns en överrensstämelse om vikten av att mäta effektivitet finns det också en diskussion om begreppets mångtydighet och, inom forskningen, ingen entydig definition av begreppet. Den viktigaste utgångspunkten är dock att se vad som kommer ut ur den verksamhet som organisationen bedriver (Brorström, Haglund & Solli, 2012).

Det är inte bara för att kontrollera och granska som det är viktigt med effektivitetsredovisning. Den ger också beslutsfattare underlag för nya beslut där cost-benefit-analys är ett exempel på detta. Även om det finns de som hävdar att det är svårt att veta vilka beslut som leder till bättre effektivitet är man ändå överrens om att det är viktigt utifrån ett ekonomistyrningsperspektiv (Holmblad Brunsson, 2010). Det har visat sig att olika individer inom en organisation eller individer på samma position i andra liknande verksamheter kan uppfatta begreppet effektivitet olika. Genomgående är att det högt upp i den hierarkiska kedjan oftast är mer preciserat medan det blir mer och mer resonerande längre ned. Alltså spelar normer, inom de väggar dessa individer verkar mellan, en stor roll för hur man närmar sig begreppet effektivitet (Johansson, 1995). Görs effektivitetsbegreppet snävare blir det enklare att mäta (Murray, 2006), men för att myndigheten skall kunna ge en så heltäckande bild som möjligt anser vissa att mått på effektivitet snarare bör ses som indikatorer på effektivitet och så stor del av verksamheten bör här beaktas (Statskontoret, 2012). I litteraturen beskrivs ofta den inre effektiviteten som att göra saker rätt och den yttre effektiviteten som att göra rätt saker (Holmblad Brunsson, 2010:28 och Brorström & Kastberg, 2006:14).

2.2 Förtroende för offentlig förvaltning

Förtroende och legitimitet är ytterligare två mycket breda och inte helt okomplicerade begrepp inom forskningen. Att mäta medborgares förtroende för samhällseliga institutioner (t.ex. politiska partier, myndigheter, företag och banker) anses trots dess breda innebörd vara en viktig komponent för bland annat utvärdering av verksamheter eller beslut. Detta för att i ett längre tidsperspektiv se hur det påverkar den demokratiska effektiviteten och funktionaliteten (Rönnerstrand & Johansson, 2008, Rothstein, 2012 och Holmberg & Weibull, 2013). I Sverige mäts medborgarnas förtroende för samhällseliga institutioner av SOM-institutet vid Göteborgs Universitet 1986. SOM-institutets stora mängd data har, som institutet själva beskriver det, gjort dem till ett nationellt centrum för tvärvetenskaplig forskning inom samhälle, opinion och media (SOM-institutet, 2010). Genom att använda sig av ”lågt förtroende” som en faktor till att en verksamhet kan hamna i kris är ett sätt att samla flera dimensioner av kris-begreppet, liksom att det speglar samhället och opinionens syn på de samhällseliga institutionerna.

2.2.1 Försäkringskassan en stor myndighet med lågt förtroende

En av de myndigheter vars förtroende hos medborgarna uppmäts till bland de lägsta bland myndigheter är Försäkringskassan. Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter och 2013 hade de 13 353 anställda och stod för 12 121 årsarbetskrafter (Försäkringskassan, 2013). Detta kan jämföras med en annan stor myndighet i Sverige, Arbetsförmedlingen, som i sin tur hade 12 560 anställda och stod för 11 730 årsarbetskrafter (Arbetsförmedlingen, 2013). Försäkringskassan delar ut cirka 200 miljarder kronor per år i 40 olika bidrag, försäkringar och förmåner. Det största enskilda politikområdet är socialförsäkringen, och där ingår, i ungefärlig fallande storleks-ordning, sjukförsäkring, funktionsnedsättning, barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag (Försäkringskassan, 2014a). Försäkringskassan arbetar på regeringens uppdrag, och återrapporterar till regeringen i form av bland annat årsredovisning, remisser och prognoser för läget idag och för framtiden.

De samarbetar också med andra myndigheter, bland annat med Arbetsförmedlingen i form av att få sjuka in i arbetslivet igen och genom kontinuerliga kontakter med klienter och arbetsgivare. De anslår också forskningsbidrag till olika forskningsprojekt som har som mål att främja folkhälsan (Försäkringskassan, 2012). Försäkringskassan mäter själva kontinuerligt förtroende bland medborgare och klienter, sedan 2007 och framåt, med bland annat så kallat nöjd kund-index, vilket presenteras i varje årsredovisning med syftet att kunna utveckla och få en överblick av den egna verksamheten.

Historiskt sett så har inte Försäkringskassan alltid sett ut så som den gör idag. 2005 började en stor förändringsprocess, vilket gjorde Försäkringskassan statlig genom att Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna slogs ihop till en och samma organisation: Försäkringskassan. Ett arbete som i princip beräknades avslutat 2007 och Försäkringskassan leds av generaldirektör Dan Eliasson sedan 2011 (Försäkringskassan, 2012).

”Medborgarna har lågt förtroende för Försäkringskassan” slås det fast i en rapport från Försäkringskassan (Försäkringskassan, 2014b:7). Som nämnt tidigare har allmänhetens förtroende för Försäkringskassan (i sin dåvarande form), från att ha legat stadigt 1999, fram till och efter 2002 dalat neråt. Några skillnader eller mönster bland brukargrupper och samhällsgruppers förtroende för Försäkringskassan är svåra att peka ut. Även om det finns ett visst mönster där kvinnor, liksom de klienter vilka har haft kontakt med Försäkringskassan, har högre förtroende än män och de som inte haft kontakt. Dessa mönster är dock marginella (Hensing, Holmgren & Rohdén, 2010).

Media kan också vara en bidragande faktor till att förtroendet för Försäkringskassan sjunkit, detta menar Försäkringskassan (2014b) själva i samma rapport som citerades ovan. Genom att ha undersökt medias rapportering om Försäkringskassan mellan 2003 och 2012 har man sett att rapporteringen varit relativt jämn och negativ samt i största allmänhet har handlat om hur Försäkringskassan tillämpat regelsystemet liksom att Försäkringskassan oftast gjort detta dåligt, vilket har resulterat i att enskilda brukare har hamnat i kläm. Försäkringskassan menar att detta har bidragit till att allmänhetens förtroende för myndigheten skadats. På samma sätt har medias allt för stora fokus på det som fungerar dåligt och bristen på tillräcklig bakgrundsinformation om Försäkringskassans hela uppdrag, bidragit till att allmänhetens förtroende för myndigheten dalat (Försäkringskassan, 2014b:68, 110f).

2.3 Problemformulering och syfte

Att vara effektiv är viktigt för myndigheter. Detta torde grunda sig i att myndigheter önskar visa att skattepengar används till det som de är till för, men inte bara det, utan också att de används på bästa sätt och inte slösas i verksamheter som ger liten, eller varken någon kortsiktig eller långsiktig effekt. Uppmärksammas det att myndigheter dras med höga kostnader, samtidigt som de inte tillämpar det regelverk som finns på området, riskerar detta att skada förtroendet för myndigheten. Johansson (2011) presenterar i rapporten *Lika men olika?* från Förvaltningshögskolan, efter att ha undersökt 47 olika myndigheter

årsredovisningar från 2009, hur myndigheters olika sätt att redovisa effektivitet beror på hur de definierar sin verksamhet, vilket påverkas av dess egenskaper: storlek och departementstillhörighet. Johansson pekar också på en intressant observation: att Försäkringskassan hade den mest heltäckande effektivitetsredovisningen 2009 trots att myndigheten befann sig i kris. Om storlek och verksamhetsområde visar på en differens mellan myndigheternas effektivitetsredovisning kan det då också finnas en anledning till att undersöka om en myndighet som befinner sig i kris visar uppfinningsrikedom och hittar nya sätt att redovisa effektivitet. Genom att undersöka om en förtroendekris påverkar effektivitetsredovisningen kan denna studie ge oss en inblick i hur myndigheter använder sig av effektivitetsbegreppet och om hur viktigt det är för myndigheter ur ett förtroendeperspektiv redovisa att de använder offentliga medel på bästa möjliga sätt.

2.4 Frågeställning och hypoteser

För att överhuvudtaget ens se hur en kris påverkar effektivitetsredovisningen måste det först undersökas om krisen i sig påverkar effektivitetsredovisningen. Mot bakgrund av att kris i uppsatsen definieras utifrån lågt förtroende hos allmänheten blir således frågeställningen:

- Påverkas Försäkringskassans effektivitetsredovisning av en förtroendekris?

Svaret ges genom att hypoteserna H1, H2 och H3 prövas. Materialet som ligger till grund för denna studie är Försäkringskassans årsredovisningar mellan åren 2007 och 2013. Syftet är alltså att undersöka i vilken utsträckning effektivitetsredovisningen har förändrats i relation till den negativa förtroendeutvecklingen som SOM-undersökningarna visar.

- H1: Förtroendekrisen har lett till att Försäkringskassans effektivitetsredovisning har blivit mindre heltäckande.
- H2: Förtroendekrisen har lett till att Försäkringskassan utvecklat nya sätt att redovisa effektivitet.
- H3: Förtroendekrisen har inte påverkat Försäkringskassans heltäckande effektivitetsredovisning.

3 EFFEKTIVITET I STATLIGA MYNDIGHETER

Denna del kommer diskutera hur begreppet effektivitet anammats av de statliga myndigheterna liksom hur det kan mätas. Detta görs genom både hur forskningen framställer det och hur staten själv ser på det för att ge en så heltäckande bild som möjligt. I den sista delen kommer ett analysverktyg presenteras vilket kommer användas vid genomgången av

Försäkringskassans årsredovisningar för att sortera in vilka mått de har använd sig av mellan 2007 och 2013.

3.1 Effektivitet – från teori till praktik

Inom den offentliga förvaltningen, från kommuner och landsting till myndigheter, diskuteras det flitigt vad effektivitet egentligen är, hur den skall mätas och framför allt varför det är viktigt att mäta effektiviteten i en verksamhet. Det finns en mängd definitioner inom ämnet och begrepp kopplat till effektivitet och lika många sätt att mäta den på (Murray, 2006). Trots detta finns det en viss samstämmighet om den generella definitionen av effektivitet, det vill säga att få största möjliga nytta av de satsade resurserna, där de satsade resurserna är skattemedel som skall nyttjas på bästa möjliga sätt (Unemo, 2012). Mer konkret, men ändå något förenklat, går det att säga att svenska myndigheter mäter effektivitet genom att se vilken grad av måluppfyllelse myndigheten har i relation till insatta resurser (Statskontoret, 2011:8f).

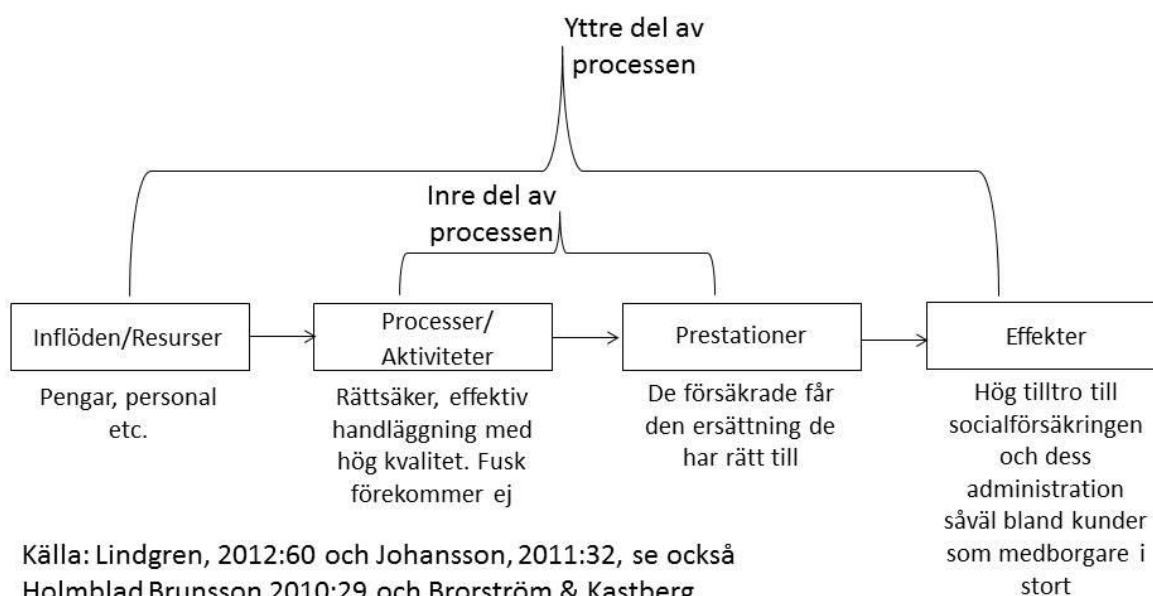
Johansson (2011) som undersökte 47 statliga myndigheters årsredovisningar från 2009 såg att deras effektivitetsredovisning varierade mycket, vilket tyder på att det inte finns någon heltäckande systematisk mätning av effektivitet inom den svenska statsförvaltningen. Anledningen till variationen, menar Johansson, berodde främst på myndighetens verksamhetsområde, storlek och departementstillhörighet samt hur det påverkade hur de definierade den egna verksamheten. Brorström och Kastberg (2006) drar tre, om än något försiktiga, slutsatser efter en undersökning av effektivitetsbegreppets innebörd i svenska kommuner och landsting. Det första, riktat till de som mäter effektivitet, är att belysa motstridigheter och motsatsförhållanden och att inte utgå från förenklingar vid effektivitetsmätningar. Görs inte detta riskerar mätningen att bli verkningslös eller till och med skada verksamheten. Det andra är att det inom kommuner och landsting måste finnas en vilja att ta till sig information och fånga upp signaler från omvärlden. De menar vidare att denna vilja inte skall tas för given och att den varierar mellan de olika kommunerna och landstingen som undersöktes, men är ändå vital för att styrningen skall fungera som den är tänkt. Den tredje slutsatsen är att effektivitetsmätningen måste ta hänsyn till att det kan finnas en nyfikenhet eller en öppenhet för förändringar inom en verksamhet eller organisation, och inte döma ut detta som oviktigt trots att det inte finns något sätt att mäta exempelvis nyfikenhet eller uppfinningsrikedom (Brorström & Kastberg, 2006:28f se också Erasme, 1996:25).

Även om det finns en rad begrepp kopplade till effektivitet, liksom en rad olika definitioner på samma begrepp, påpekar både forskare och statsförvaltning vikten av att mäta effektiviteten. Med detta blir det alltså viktigt för en myndighets vid mätningen av en verksamhets effektivitet att belysa motstridigheter för att fånga verklighetens komplexitet. Likaså blir det viktigt att lyfta diskussionen om det, om man skall undersöka eller forska på begreppets innebörd, se hur det skiljer sig åt mellan olika verksamheter eller hur det utvecklas.

Effektivitetsbegreppet kan inte diskuteras utan förståelsen av vad produktivitet är och vilken roll resursomvandlingskedjan spelar i sammanhanget, samt att de båda är starkt sammankopplade med effektivitetsbegreppet (Holmblad Brunsson, 2010). Genom att använda sig av begreppet produktivitet skapas och visas en tydlig uppdelning av två sidor inom effektivitetsbegreppet, den inre och den yttre effektiviteten (Brorström & Kastberg, 2006) och resursomvandlingskedjan kan delas in i en inre och en yttre del. Produktivitet är det som traditionellt sett ses som att få ut största möjliga prestation av satsat kapital, där kapital avser exempelvis löner, lokaler med mera. Produktivitet är alltså en del av resursomvandlingskedjan och kallas ofta för den inre effektiviteten (Hagén & Hagsten, 2006 och Holmblad Brunsson, 2010).

Den inre effektiviteten är alltså relationen mellan input, det vi för in i verksamheten, och output, det som kommer ut av verksamheten, i resursomvandlingskedjan. En myndighet som redovisar effektivitet måste dock göra det i ett vidare perspektiv och kan inte endast se till de aktiviteter som i företagsekonomi oftast beskrivs som förädlingsprocessen, med aktiviteter och prestationer. Därtill läggs således den yttre effektiviteten där hänsyn tas till input och effekter (i viss litteratur outcome) liksom måluppfyllelse i resursomvandlingskedjan (Johansson, 2011). Då blir grad av måluppfyllelse en del i att mäta huruvida en verksamhet är effektiv (Brorström & Kastberg, 2006).

Figur 1: Resursomvandlingskedja kopplat till socialförsäkringens programteori



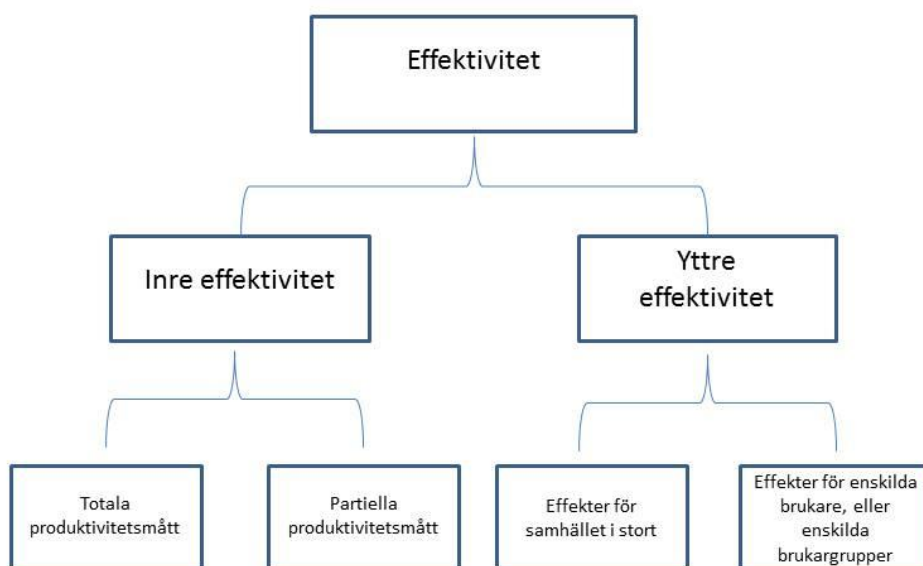
Lika mycket som flödena i figur 1 är viktiga att förstå är de inte helt okomplicerade då det kan vara svårt att hitta glasklara gränsdragningar mellan de olika flödena. Inte minst kan också det som kallas för effekter vara svårsmätta eller svåra att observera. Effekter kan också vara påverkade av andra faktorer, som medvetet eller av en slump har gett själva effekten (Lindgren, 2012). Ekonomistyrningsverket (ESV) definierar en effekt som en ”förändring som inträffar som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat” (ESV, 2011:12). Denna definition från ESV gör det lite enklare att smalna av begreppet och kan hjälpa myndigheten i redovisning av effekt som en del i effektivitetsredovisningen.

3.2 Analysinstrumentet – hur effektivitet bör mätas

Med O. Johanssons (2011) analysverktyg, figur 2, kommer nedan de olika måtten att definieras vidare, för förståelse av deras innebörd. Måtten kommer också att sättas i relation till de ovan nämnda problemen. Men ändå visa på att analysverktyget är det bästa att använda för att sortera materialet för att vidare kunna undersöka om effektivitetsredovisningen påverkas av en förtroendekris. Hur analysverktyget kommer att appliceras på det undersökta materialet kommer inte att presenteras här utan kommer diskuteras i uppsatsens metoddel.

Mot bakgrund av de problem som finns i att mäta effektivitet i statliga verksamheter har Johansson valt att dela upp den inre och yttre effektiviteten i ytterligare två undergrupper vardera. Detta för att säkerställa och fånga upp effektivitetsbegreppets olika delar, då det kan redovisas på olika sätt inom olika myndigheter, liksom att det tar sin utgångspunkt i resursomvandlingskedjans flöden mellan resurser, prestationer och effekter. Dessa flöden är viktiga att sätta i relation till varandra mot bakgrund av effektivitetsbegreppets grundläggande definition relation mellan insatta resurser och uppnådda förbättringar (Johansson, 2011:45 se också Lindgren 2012:60f). Uppdelningen hjälper oss också att operationalisera effektivitetsbegreppet.

Figur 2: Studiens analysverktyg för sorterande av material



Källa: Johansson, 2011:44

3.2.1 Partiella produktivetsmått

Partiella produktivetsmått är exempelvis nyckeltal. Ett ensamt nyckeltal i sig kan dock inte ge all information som behövs för att mäta inre effektivitet. Nyckeltalet måste därför uppvisa en relation mellan vilka resurser som tas i anspråk och vilka prestationerna är för att kunna registreras av analysinstrumentet under partiella produktivetsmåtten (Johansson, 2011:36f).

3.2.2 Totala produktivitetmått

Totala produktivitetmått är ett mer finansiellt mått där styckkostnad och kostnadsproduktivitet beräknas. Styckkostnad räknar ut en enskild kostnad för en enskild prestation. Kostnadsproduktivitet kan lite förenklat sägas beräkna produktionsresultatet av alla resurser och aktiviteter som tas i anspråk vid själva produktionen av tjänsten eller tjänsterna. Detta leder till att en totalproduktivitet kan registreras och resursförbrukningen uttrycks här i pengar där man ser hur mycket prestationerna kostade (Johansson, 2011:37f).

3.2.3 Effekter för samhället i stort

I denna del av den yttre effektiviteten skall myndigheten redovisa att en verksamhet har gett resultat för samhället i stort. Att redovisa exempelvis ”grad av måluppfyllelse” är ett sätt att redovisa den effekt verksamhetens prestation (output) har haft. För att detta ändå skall registreras av analysverktyget måste ”grad av måluppfyllelse” sättas i relation till någon form av resursförbrukning. Skulle således en myndighet bara redovisa måluppfyllelse kommer detta ej att registreras. Det skall här också tilläggas att ett vanligt sätt att mäta det som i analysinstrumentet kallas för ”Effekter för samhället i stort” och för att öka förståelsen för det, är så kallad cost-benefitkalkyler eller samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys, där en relation mellan förbättring i ett tillstånd eller måluppfyllelse sätts i relation till kostnaden för detta (Erasmie, 1996 och Johansson, 2011). Viktigt att nämna här är att en kostnad inte behöver uttryckas i rena pengar utan i exempelvis arbetad tid på utgiftsidan liksom intjänad tid på intäktsidan. Detta för att se om det finns en samhällelig nytta i verksamheten (Johansson, 2011:41f).

3.2.4 Effekter för enskilda brukare eller brukargrupper

Redovisar en myndighet förbättringar för enskilda brukare eller brukargrupper som ett direkt resultat av myndighetens insatta resurser kommer detta att registreras och falla under denna kategori av yttre effektivitet. Viktigt blir här liksom i de andra kategorierna att redovisa en relation mellan insatta resurser och förbättringar för brukare eller brukargrupper. Detta behöver inte bara beskrivas i kronor och ören utan kan också uttryckas genom mätningar, uppskattningar eller analytiska resonemang där kvalitativ och kvantitativ data presenteras. Beskrivningar av brukare eller brukargrupper tillstånd räcker alltså inte för att tas upp under denna kategori som en effekt för enskilda, liksom det heller inte räcker att beskriva en effekt för brukare och brukargrupper utan att sätta den i relation till de insatta resurserna (Johansson, 2011:40f).

3.3 Relationen mellan effektivitetsbegreppet och analysinstrumentet

Som det flera gånger nämnts ovan är effektivitet ett omdiskuterat begrepp och det finns mängder av råd om hur effektivitet i en verksamhet skall redovisas. Mot bakgrund av den del av forskningen och de rekommendationer av ESV och statskontoret som presenterats ovan bottenar begreppets funktion för en myndighet i dess verksamhet och storlek. Bara för att försäkringskassan i högre grad redovisar effektivitet än andra myndigheter betyder givetvis inte det att verksamheten är mer effektiv eller är bättre på att redovisa effektivitet. Alltså påverkar det vad myndigheten själv anser är effektivitet och vad som är effektivt. Det finns, som sagt, i slutändan ingen myndighet som vill jobba ineffektivt. Myndigheter styrs av sina mål, vilka är satta av våra folkvalda politiker i regeringen, och målen innefattar någon form av samhällelig effekt. Liksom problemet ligger i definitionen av effektivitet ligger där också svaret. Det är vid en utvärdering eller redovisning viktigt att diskutera de inneboende konflikterna i begreppet för att belysa bristerna i det. Samtidigt leder detta fram till att myndigheten själv lättare kan definiera det och medvetandegöra den inverkan av yttre effekter, påverkbara eller inte, kan ha på olika verksamheter.

Som lyftes tidigare finns ett problem med att se hur effektiv en verksamhet är i förhållande till effekten av verksamheten. Detta då effekten i sig först kan visa sig långt efter verksamhetens slutförande. Att komma runt detta kan vara svårt ur en utvärderingssynpunkt. Som det visas i figur 1 gör dock tydliga mål i varje del av processen en tydlig reaktionskedja, och på längre sikt kan ändå en tydlig analys som även lyfter motverkande och samverkande faktorer mynna ut i en diskuterande slutsats där en rättsäker handläggning ändå ökar tilltron till socialförsäkringen, vilket i sin tur kan antas påverka förtroendet för Försäkringskassan.

Vad är då analysinstrumentets roll i detta och hur kan det hjälpa oss? Genom analysinstrumentet kan vi fånga upp och skapa oss en uppfattning om hur myndigheten förhåller sig till och hur den redovisar effektivitet. Det finns flera sätt att mäta effektivitet och analysinstrumentet är en reflektion av dessa olika sätt. Både ekonomiska och icke-ekonomiska mätningar och kvalitativa och kvantitativa mätningar av, effektivitet fångas upp av analysinstrumentet. Men ett stort fokus ligger på just den grundläggande definitionen, där uppoffringar ses i relation till en förändring i ett tillstånd, vilket alla sätt att redovisa effektivitet i sin tur bottenar i.

4 TEORETISK REFERENSRAM

4.1 Kris

Kriser kan betyda mycket de kan vara stora eller små, beröra många eller få, och medföra samhällsomvandlande konsekvenser eller bara ha en marginell inverkan på enskilda verksamheter, liksom allt där emellan. En kris kan uppstå när konjunkturen vänder nedåt, vid stora naturkatastrofer som sätter en hög press på offentliga institutioner, och en kris kan uppstå när en verksamhet, oavsett om den drivs i offentlig eller privat regi, inte når sina mål. Spannet är således stort mellan de olika krisdefinitionerna och de faktorer som kan påverka att en kris uppstår eller att den eskalerar är flera. Ökande krav kan vara ett exempel på detta, krav som kan uppfattas som omåttliga hos leverantören, medan de hos medborgarna uppfattas som högst måttliga. Detta påverkar förtroendet för verksamheten vilket försätter den i ett krisläge, och förändrar den inte sin verksamhet lämnas den lamslagen, obeslutsam och allt mer ineffektiv (Held, 2005:298f, 306f). Att en kris, oavsett vilken dignitet den har, påverkar verksamheter är det nog inte många som skulle argumentera emot. En något mer intressant fråga är dock vilka spår en kris sätter i en verksamhet?

4.2 Förtroende

Som nämnts ovan är förtroende ett komplext begrepp och givetvis kan person A:s förtroende för en samhällelig institution vara något annat än person B:s på grund av olika preferenser eller erfarenheter av samma institution. Forskning har också visat att de personer som har erfarenheter av en offentlig institution också värderar den mer positivt än de som inte har det (Rönnerstrand & Johansson, 2008). Ideologisk övertygelse eller partitillhörighet hos individer är också en inverkan på förtroendet för samhällliga institutioner (Holmberg & Weibull, 2008). Det finns mycket som kan påverka förtroendet för de offentliga institutionerna, både interna och externa faktorer. En intern faktor som kan påverka förtroendet för en myndighet är exempelvis att tjänstemän på Migrationsverket firar en avvisning med tårta (Dagens Nyheter, 2005) eller att beslut om ersättning från Försäkringskassan dröjer (Borås Tidning, 2008). Uppenbart är också att externa faktorer kan påverka förtroendet för alla samhällliga institutioner. I tider av högkonjunktur visar det sig allmänna förtroendet högt medan det i lågkonjunktur visar sig lågt. Valår kan också påverka förtroendet för de politiska institutionerna (Holmberg & Weibull, 2008).

Förtroende kan alltså här delas in två läger, nämligen det mer konkreta och det mer abstrakta. Det konkreta förtroendet är exempelvis allmänhetens förtroende för enskilda myndigheter, såsom regeringen, riksdagen, polisen eller försäkringskassan. Det abstrakta ser till förtroendet

i bredare vinkel, genom att mäta förtroendet för hur det demokratiska systemet fungerar. Det går alltså här att likna begreppet ”förtroende” vid en skala från abstrakt till konkret, där det abstrakta återfinnes högre upp och det konkreta längre ned i en sorts hierarkisk steg. Ju högre upp förtroendet mäts desto mer generaliserbart blir det för alla de samhälleliga institutionerna och det demokratiska systemet i stort, samtidigt blir det svårt eller missvisande att se den enskilda institutionens förtroende. Ju längre ned i stegen förtroende mäts desto mer konkret blir förtroendet och kan till och med sträcka sig ner på individnivå för enskilda aktörer (Norén Bretzer, 2005). Rothstein (2012) menar vidare att forskningen har visat att en medborgares förtroende för en enskild offentlig institution har en mer direkt och konkret koppling till kvaliteten på de tjänster den levererar än hur välutvecklad demokrati landet har. Med andra ord skulle det ge en ökad förståelse kring vad förtroende är och vad det bygger på om man mäter en enskild myndighets förtroende hos allmänheten medan en mätning av förtroende för hela den offentliga sektorn fungerar mer som en bedömningsgrund av medborgarnas demokratiska rättigheter.

4.3 Effektivitet och förtroende – hur kan de höra ihop?

Lipset (1963) menar att effektivitet och förtroende är två faktorer som är starkt sammanhängande och som tillsammans påverkar demokratin. Där medborgare har förtroende för det som de offentliga institutionerna levererar. Levererar inte de offentliga institutionerna det som medborgarna förväntar sig eller till det pris som medborgare förväntar uppfattas det som att effektiviteten sjunker. Sjunker effektiviteten kommer också förtroendet att sjunka. Pågår detta under en längre period kommer det till slut också skada den demokratiska stabiliteten. Det intressanta med denna teori är det faktum att den antar att medborgarna ser till det offentliga förmåga att omvandla resurser (effektivitet). Lyckas det offentliga inte med detta sjunker också förtroendet för att det offentliga faktiskt använder exempelvis skattemedel på bästa möjliga sätt. Detta går i sin tur att knyta till Rothsteins (2012) teori om att kvalitén på den vara eller tjänst som det offentliga levererar har en större betydelse än hur väl utvecklad demokratin är i landet. Här går Lipset ett steg längre och ser i sin tur på hur denna orsakskedja på längre sikt kan ha negativ inverkning på demokratin. Samtidigt som han menar på att effektiviteten faktiskt påverkar förtroendet för det offentliga.

Samtidigt kritiserar detta synsätt till viss del då det inte finns någon entydig forskning som pekar på att medborgares förtroende för staten skulle vara i ständig nedåtspiral, som till slut skulle leda till dess kollaps. Detta är bara teorier. Att anta detta, skulle vara att underskatta det

offentligas potential då den genom sina resurser, administration och byråkrati skulle kunna ta sig ur en kris (Held, 2005:307f).

North (2006) menar i sin bok *Att Förstå Ekonomi i Förändring* att rationella val har ett visst förklaringsvärde för att förstå institutionell förändring, men är alldeles för vag och tar inte hänsyn till den kontext i vilka beslut fattas. Här får alltså idéer och normer ett större utrymme att förklara varför bästa nyttiga val har gjorts. North menar vidare att institutioner är en mänsklig organisering för att hjälpa till att förstå verkligheten som en aktör agerar i. Dessa regler och normer skall senare begränsa, genom att undanröja vissa valmöjligheter, vilket underlättar för beslutsfattaren då hen får färre alternativ att välja mellan. På detta sätt kommer chanserna att öka till att hen fattar vad hen uppfattar som rätt beslut. Det blir alltså ett sätt att kontrollera sin omgivning och göra den mer förutsägbar (North 2006:31f).

Det skulle kunna sägas att myndighetens agerande i så fall kan baseras på en sorts spårbundenhet. För att kunna kartlägga till exempel en myndighets prestationsförmåga måste hänsyn visas till det politiska system myndigheten verkar inom, dess interna infrastruktur, erfarenhet och historia. Spårbundenheten är ett sätt för myndigheten att strukturera och göra val enklare, utan att veta om valen är rätt eller fel. Spårbundenhet kan således också vara en förklaring till dålig prestationsförmåga. Till exempel kan institutionella normer och yttre tvång styra varför förändring inte uppstår (North, 2006). Spårbundenhet är ett sätt att förklara varför vissa beslut fattas, men säger mycket lite om just förändring. Förändring, menar forskare, uppstår istället i lägen där exogena faktorer påverkar myndigheten i så pass stor grad att den tvingas välja en ny väg att gå. Dessa exogena faktorer kan t.ex. vara ändrade ekonomiska förutsättningar eller någon form av kris (Hill, 2013). North menar att små förändringar inte har någon större positiv inverkan på verksamheten och till och med kan vara kontraproduktiva för att få ett lyckat resultat. Detta då små förändringar endast sker inom ramen för de institutionella normer som myndigheten verkar inom och således också påverkas av dessa.

När det gäller att förklara varför myndigheter i kris väljer olika lösningar i sin redovisning av effektivitetsmått blir det således viktigt att se vilken institutionell ram myndigheten verkar inom, och hitta förklaringar till förändringarna genom spårbundenhet och i vilken utsträckning krisen påverkar vägvalen. Det är också viktigt att förstå behovet att ta fram ett så bra mått som möjligt för att kunna kontrollera framtiden och förstärka en eventuell bristande prestationsförmåga hos myndigheten. Det kan ändå finnas utrymme till förändring, men att

den sker på olika plan inom det offentliga beroende på vilken grund det föreligger anledningar till förändringar. Exempelvis om behovet av förändring skulle uppkomma på grund av en kris, så är det oftast politiker eller ledning som tar initiativet till förändring medan mellanchefer eller tjänstemän oftast visar uppfinningsriktighet när interna problem uppdragas (Borins, 2002). Här gäller det alltså att de som arbetar inom organisationen också känner till dess processflöden, från det som stoppas in till det som kommer ut. Genom denna kunskap blir det lättare att lösa uppkomna problem inifrån (Johansson, 1995). Denna mer finansiella ansats, i kombination med att ta tillvara på kunden eller klientens uppfattning av organisationen, öppnar upp innovationsförmågan inom organisationen (Brorström, Haglund & Solli, 2012).

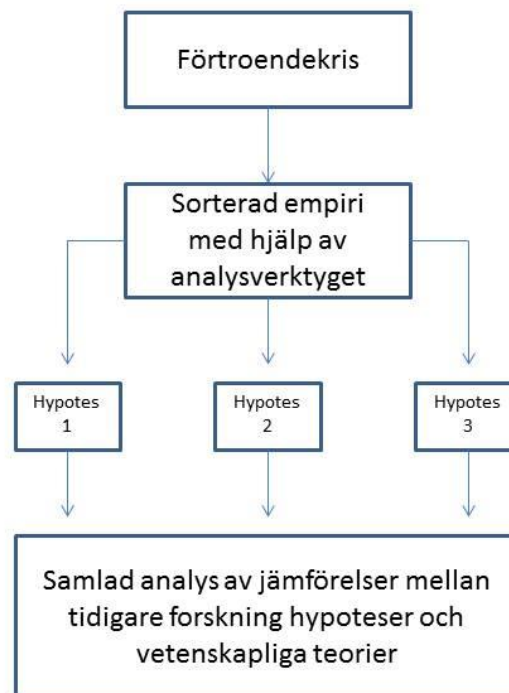
Teorierna som beskrivs ovan har endast ansatsen att användas för att hjälpa till att förstå, knyta an och reflektera över samhällsfenomen i förhållande till den verklighet de uppstår i. På samma sätt kommer de att användas i studien när resultaten analyseras. Att förkasta spårbundenhetens betydelse i en analys av årsredovisningar är fel. Årsredovisningarna i sig är myndigheterna enligt lag skyldiga att leverera. Den frihet myndigheten har ligger i hur de väljer att redovisa resultaten av verksamheten de bedriver. Det går heller inte att avfärda Lipsets koppling mellan en bristande effektivitet och ett lågt förtroende, trots den kritik som kan riktas mot antagandet. Kritiken ligger dock mest i att till exempel en myndighet inte skulle kunna ta sig ur en kris.

4.4 Sammanfattning

Tre komplicerade begrepp har presenterats ovan, där effektivitetsbegreppet knöts an till analysinstrumentet utifrån grunddefinitionen av vad effektivitet är och hur den kan mätas. Analysinstrumentet tar hänsyn till den divergerande definitionen mellan myndigheter för att fånga upp en så stor del, som möjligt, av vad som kan betraktas som redovisning av inre och yttre effektivitet. Analysinstrumentet används också på det sättet att det inte registrerar prat om effektivitet utan bara om en uppoffring sätts i relation till en förändring i ett tillstånd. Lågt förtroende och kris sätts samman genom att ett lågt förtroende för myndigheter kan skada dess legitimitet och verksamhet. Därav följer att det blir viktigt för myndigheten att reparera detta genom att visa ”att de gör ett bra jobb”. Effektivitetsredovisningen torde spela en stor roll genom det som togs upp i den teoretiska referensramen angående hur de båda begreppen skulle kunna sättas samman. Denna syn har dock fått kritik men anses ändå vara vetenskapligt förankrad och värd att undersöka vidare. Förväntningen av resultatet mot bakgrund av den teoretiska referensramen är att Försäkringskassans effektivitetsredovisning kommer vara mindre heltäckande 2007 och systematiskt bli mer heltäckande fram till 2011 på grund av

förtroendekrisen. Detta antagande skall undersökas och efter analysmodellen som presenteras i figur 3 för att hjälpa att besvara studiens frågeställning.

Figur 3: Analysmodell för besvarande av frågeställningen



5 METOD

I detta avsnitt avhandlas inledningsvis den övergripande metodologiska ansatsen, valet av fall motiveras och studiens tillvägagångssätt presenteras. Därefter presenteras hur analysverktyget appliceras på materialet och på vilket sätt det underlättar framtagandet av resultatet. Avslutningsvis diskuteras studiens validitet.

5.1 Kvantitativ metod

Studiens syfte är alltså att besvara om Försäkringskassans effektivitetsredovisning påverkas av en förtroendekris. Frågan är vald att besvaras med hjälp av en kvantitativ innehållsanalys eftersom metoden lämpar sig bra för studier vars syfte är att studera förekomsten av olika innehållsliga kategorier eller trender (Esaïasson m.fl., 2012:197). Metoden används flitigt när det strävas efter att på ett systematiskt sätt undersöka innehållet i ett material och klassificera detta i olika kategorier som man i förväg har bestämt. Metoden har dock fått kritik för att den har svårt att förklara varför ett samhällsfenomen uppstår då den tenderar att förenkla

verkligheten och därmed också missa helhetsperspektivet (Bryman, 2011:297). För att täcka den lucka i vilken kritiken ligger, kan sägas att när en forskare använder sig av metoden är hen lika intresserad av det som inte tas upp i det analyserade innehållet som hen är av det som tas upp. När resultatet väl analyseras blir det svårt att svara på frågan varför utfallet blev som det blev. Att ställa frågan är dock inte fel, men svaren som ges är oftast spekulativa. Både en för- och en nackdel kan tyckas. Då det inte ger några svar om varför kan, detta fortfarande leda oss in på nya spännande områden värda att undersöka (Bryman, 2011:297).

Innehållsanalysen framställs ofta som att en bra metod då resultaten inte kan påverkas av forskarens närvaro. Detta antagande kan komma från uppfattningen om att det oftast handlar om att räkna och inte tolka. Sanningen är dock att detta inte är helt sant. Inom innehållsanalysen ingår moment där tolkning är en stor del, till exempel när analysverktyget appliceras på materialet i jakt på det som söks i den ostrukturerade informationen. Tolkningen görs för att säkerställa att rätt enhet placeras under rätt kategori. (Esaiasson m.fl., 2012:198 och Bryman 2011:296).

Det kan sägas finnas tre huvudområden för när en kvantitativ innehållsanalys är användbar. Det första området är när forskaren har en beskrivande och longitudinell ansats, genom att utgå från innehållet och leta efter likheter och skillnader i det, förslagsvis över tid. Det andra är att se hur innehållet faktiskt ser ut jämfört med hur det ska se ut. Alltså hur innehållet förhåller sig till, till exempel hur lagar och regler säger att det ska se ut. Det tredje området är att undersöka hur innehållet kan påverkas av olika faktorer eller hur materialet påverkar olika faktorer. Med andra ord kan materialet fungera som en beroende variabel B som påverkas av en oberoende variabel A (Esaiasson, 2012:199f). Det är alltså framför allt sista av dessa tre områden som kvantitativ innehållsanalys blir en fördelaktig metodologisk ansats i denna studie.

5.2 Val av fall

Två av Sveriges största myndigheter är Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, dessa är också de två myndigheter som har lägst förtroende hos allmänheten och de båda är under ständig granskning utifrån, av till exempel media. I frågan om allmänhetens förtroende för offentliga institutioner generellt finns det idag ett högt förtroende för dessa, där sjukvård, polis och domstolar traditionellt sett brukar toppa förtroendemätningarna. Arbetsförmedlingen hade mellan 1999 och 2012 ett lägre förtroende än Försäkringskassan, förutom 2007, då de båda hade lika lågt förtroende. Det som dock skiljer dem åt är att Försäkringskassan sakta

men säkert sjunkit, medan Arbetsförmedlingen visserligen generellt sett har haft lägst förtroende av dem båda, men ändå pendlat upp och ner (Hensing, Holmgren & Rohdén, 2010). Försäkringskassans förtroende hos allmänheten ökade dock något mellan 2010 och 2011 men föll igen 2012 (Holmberg, 2013). Det intressanta i denna iakttagelse är att Försäkringskassan gått från att ha ett relativt bra förtroende till att ha hamnat i något som kan liknas vid en negativ nedåtspiral gällande allmänhetens förtroende. Arbetsförmedlingen å sin sida har under en längre period än Försäkringskassan legat på ett lågt förtroende på skalan. Mer om förtroendeutvecklingen går att läsa i bilaga 1.

Som tidigare nämnts spelar storlek, departementstillhörighet och verksamhet roll för hur olika myndigheter redovisar effektivitet (Johansson, 2011) och även om myndigheterna ligger under olika departement är både Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ungefär lika stora och kan sägas arbeta inom samma verksamhetsområde. Vidare skiljer sig de bådas effektivitetsredovisning åt där Arbetsförmedlingen har den minst heltäckande av dem båda 2009. Detta kan tyckas besynnerligt och värt att undersöka i relation till förtroendekris, en kris som Försäkringskassan länge dragits med. Försäkringskassan har däremot gått från att ha ett relativt högt förtroende till ett lågt förtroende medan de har haft en mer heltäckande effektivitetsredovisning 2009. Frågan är då vad gör Försäkringskassan som inte Arbetsförmedlingen gör och vad har lett fram till att Försäkringskassan har haft en mer heltäckande effektivitetsredovisning än Arbetsförmedlingen? Genom att undersöka om Försäkringskassans förtroendekris har påverkat effektivitetsredovisningen kan detta leda till bättre förståelse av varför Försäkringskassan har en heltäckande effektivitetsredovisning 2009.

Detta leder oss fram till tre anledningar till varför Försäkringskassan är det mest lämpade studieobjektet av dem båda. Det första är det relativt stadiga dalande förtroendetappet för myndigheten i jämförelse med det aningen mer ojämna hos Arbetsförmedlingen. Det andra är storleken på myndigheterna, där Försäkringskassan är den större av dem båda. Detta tar sig också i uttryck i vilka brukare Försäkringskassan har, där brukare som grupp kan räknas som mindre homogena, då myndighetens verksamheter riktar sig till flera olika grupper i samhället, där i vissa fall också Arbetsförmedlingens brukargrupper ingår. Den tredje och sista anledningen är att det, mot bakgrund av att vi egentligen inte vet något om hur myndigheters effektivitetsredovisning är heltäckande eller inte åren innan och åren efter 2009, underlättar att undersöka vad som lett fram till en heltäckande effektivitetsredovisning, som

Försäkringskassans, snarare än vad som kan riskera att bli en undersökning av en bestående mindre heltäckande årsredovisning, som Arbetsförmedlingens.

5.3 Material

5.3.1 Årsredovisningar

Utvärderingar görs av nästan alla verksamheter som bedrivs inom det offentliga, så också inom försäkringskassan. I utvärderingarna värderas insatserna i relation till prestationerna för att mäta resultatet. Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med verksamheter på flera olika områden. Detta leder fram till en mängd olika utvärderingar och dessutom övriga utvärderingar om omorganiseringar. Det är heller inte bara Försäkringskassan som utvärderar sin egen verksamhet. Till detta kan alltså komma utvärderingar från till exempel Statskontoret och Ekonomistyrningsverket. Det finns dock en genväg till att komma åt denna information på ett bättre sätt – årsredovisningar.

Årsredovisningar styrs av Förordningen om årsredovisningar och budgetunderlag (2000:605) och kan sägas vara den tredje och sista uppföljandedelen i ett räkenskapsår som börjar med att myndigheten lämnar en verksamhetsplan och ett budgetunderlag för de tre nästkommande åren, och andra delen är genomförande av den planerade verksamheten. I den uppföljande och utvärderande delen ingår att myndigheten redovisar hur, varför och vad den gjort det gångna året. Detta görs genom en resultatdel och en finansiell del där den finansiella delen innehåller resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Det är således resultatdelen som är den del av årsredovisningen som den här studien intresserar sig av. Detta då det är denna del som myndigheten kan sägas sätta ord på sina siffror då de deskriptivt ges möjlighet att visa på relationer mellan insatta resurser och prestationer, vilket är grunddefinitionen som effektivitetsbegreppet vilar på (ESV, 2012).

Anledningen till att välja detta som material är att årsredovisningarna styrs av en förordning. Visserligen lämnas varje myndighet en viss frihet till hur de kan utforma den egna resultatredovisningen. Med andra ord är alla myndigheter skyldiga till att redovisa sina resultat för regeringen varje år vilket gör materialet jämförbart över tid. I årsredovisningen ges också chansen till att redovisa effektivitet vilket är viktigt då finansieringen består av offentliga medel. Det skall också knytas an till att definitionen av effektivitet i denna studie bland annat också grundar sig på hur det offentliga, till exempel Försäkringskassan, definierar effektivitet.

5.3.2 SOM-data

SOM-institutet har rapporterat att lågkonjunkturen, den ekonomiska krisen 2008, påverkade förtroendet för flera samhällsliga institutioner både inom den finansiella och den offentliga sektorn (Holmberg & Weibull, 2013). Media har också en roll att spela i vad som kan påverka att en kris uppstår eller eskalerar genom att uppmärksamma oegentligheter inom en verksamhet (Rosenthal, 2003 och Försäkringskassan, 2014). Genom att titta på medias rapportering om Försäkringskassan kan en bild skapas av att det råder just många oegentligheter inom myndigheten. Detta räcker dock inte för att definiera att myndigheten befinner sig i en kris då det inte speglar en representativ del av hela befolkningen. SOM-data fångar således upp strömningar som omfattar medias olika sorters rapporteringar, brukare och klienter hos Försäkringskassan, liksom de medborgare som inte haft någon kontakt med Försäkringskassan. Med andra ord fångas en större, representativ del av opinionen upp genom att använda data som mäter förtroende för svenska offentliga institutioner, som till exempel Försäkringskassan.

5.4 Urval och avgränsningar

Innan Försäkringskassan antog dagens form bestod den av en Riksförsäkringskassa och 21 länsförsäkringskassor. Försäkringskassans dåvarande form gjorde den inte särskilt centralstyrd och varje enskild kassa hade sin egen årsredovisning. Visserligen den också styrd av samma regler som dagens årsredovisningar, men varje enskild kassas årsredovisning kan skilja sig åt sinsemellan, och varje kassa kan ha olika sätt att arbeta på. Efter hopslagningen, som beräknades färdig 2007, blev Försäkringskassan mer centralstyrd och arbetssättet mellan de olika kontoren mer lika. Med andra ord valdes åren 2007 till 2013 då de torde vara mer likvärdigt jämförbara och Försäkringskassan som helhet kunde bedömas. När arbetet börjar likna varandra på Försäkringskassans olika kontor i landet, kan också de svar en person i Umeå ger om vad denne anser om Försäkringskassan i en SOM-undersökning jämföras med de som den svarande i Malmö ger. En mer heltäckande generaliserande uppskattning kan då ges om vad allmänheten i stort anser om Försäkringskassan.

Det är viktigt för myndigheter att uppvisa effektivitet, då motsatsen skulle vara att vara ineffektiv. Effektivitetredovisningen blir då en viktig del i årsredovisningens resultatdel. Här ges myndigheten chansen att berätta vad den gjort med sina pengar och vad den åstadkommit för dem. På detta sätt bygger den sin legitimitet och förtroendet växer. Givetvis finns det andra dokument som redovisar effektivitet, i form av utvärderingar av verksamheter. Dessa är

dock inte lika jämförbara då årsredoviningen har en sammanfattande funktion, vilket styrs av en förordning, och alla myndigheter är skyldiga att lämna en årsredovisning.

Det är inte helt oproblematiskt att undersöka materialet som sträcker sig mellan 2007 och 2013. Tidsperioden är kort och årsredovisningarna efter den stora omorganisering som skedde mellan 2005 och 2007 kan ha påverkat effektivitetsredovisningen redan då. Å andra sidan torde de vara mindre jämförbara för studiens syfte enligt samma resonemang som angavs ovan.

5.6 Genomförande

Genomförandet kan kortfattat delas in i fyra olika delar. Den första delen i genomförandet var att presentera analysverktyget och dess teoretiska förankring, samt hur det användes i en tidigare studie. Därefter hämtades materialet, årsredovisningarna mellan 2007 och 2013, från Försäkringskassans hemsida och lästes igenom. I den tredje delen applicerades analysverktyget på materialet för att hitta de olika måtten på effektivitet, och sorterades in under de fyra kategorierna; partiella produktivetsmättet, totala produktivetsmättet, effekter för enskilda brukare/grupper och effekter för samhället i stort, vilket resulterade i en tabell, (tabell 1), som i den fjärde delen analyserades med hjälp av tidigare forskning, vetenskapliga teorier och de tre hypoteserna.

5.6.1 Att applicera analysverktyget

Genom att applicera analysverktyget (figur 2) på materialet används det som en sorterare, vilket under den manuella genomgången placerar in olika sorternas redovisning av effektivitet under fyra olika kategorier. En årsredovisning kan innehålla olika sorters effektivitetsmått i olika delar av resultatredoviningen och dessa kan skilja sig åt från år till år i upplägg och formuleringar. Det är här styrkan visar sig i analysverktyget, då det är oberoende av tid och hur myndigheten själv väljer att framställa effektiviteten i verksamheten. Analysverktyget kommer ändå att hitta olika mått på effektivitet, och hittar analysverktyget inte ett visst mått på effektivitet registreras således heller inget. Efter denna kvantifiering, vilken presenteras i tabellform, kan resultatet analyseras utifrån analysmodellen (figur 3) med hjälp av tidigare forskning, vetenskapliga teorier och hypoteser. Upptäcks variationer i tabellen mellan år och effektivitetsmått går det också att uttala sig om hur det ser ut i jämförelse med den förtroendekris vilket Försäkringskassan är i.

5.7 Reliabilitet och validitet

Även om det finns en viss grad av egen tolkning när analysverktyget appliceras på materialet är analysverktyget så pass väl avgränsat att det är tydligt var gränserna går för de olika kategorierna. Analysverktyget är framtaget ur såväl tidigare forskning som hur myndigheter själva skall tolka begreppet. Alltså blir analysverktygets roll att hjälpa forskaren när hen systematiskt går igenom materialet för att säkerställa att den egna tolkningen blir så minimal och objektiv som möjligt, samt att analysverktyget mäter det den skall mäta. Eftersom analysverktyget bygger på en tidigare rapport har det används och är också framtaget ur både hur forskare och staten själv ser på effektivitet och effektivitetsredovisning vilket gör utrymmet för feltolkningar mindre och därmed ökar begreppets validitet. För att säkerställa att ingen feltolkning har gjorts har materialet också genomgått en så kallad dubbelkodning där materialet gått igenom två gånger med analysinstrumentet för att se att inget misstag gjorts i registreringen av de olika effektivitetsmåten.

Kommer vi då kunna säga något om andra myndigheters effektivitetsredovisning påverkas eller inte påverkas av en förtroendekris? Här behövs en kort diskussion om vad som egentligen påverkar vad. Är det A som påverkar B, eller är det B som påverkar A? Kan det till och med vara så att det istället för något av det som beskrivs ovan är C som påverkar A eller B, eller både A och B? Inom all samhällsvetenskaplig forskning bör man beakta detta sammanhang då det i många fall till och med inte går att utesluta att det är D, E, F eller Ö som påverkar B. Detta gör dock inte studien meningslös. Att mena att den skulle vara meningslös skulle vara att döma ut all samhällsvetenskaplig forskning eftersom det fortfarande kan vara så att A som enskild faktor påverkar B i störst utsträckning, vilket gör relationen mellan A och B intressant och motiverar en studie av detta slag. Med andra ord, är det inte meningslöst att undersöka om en förtroendekris (A) påverkar effektivitetsredovisningen (B). Påverkar förtroendekrisen inte effektivitetsredovisningen bör det således vara något annat (D, E, F, eller Ö) som gör det eller har gjort det. Skulle ett kausalt samband mellan förtroendekris och effektivitetsredovisning, i form av huruvida den är mer eller mindre heltäckande, inte styrkas betyder detta heller inte att en förtroendekris kan ha andra inverknings på organisationer eller verksamheter. Till sist ska det påpekas två saker. Det första är att även om det är så att det i denna studie inte styrks att en förtroendekris är orsaken till en heltäckande eller mindre heltäckande effektivitetsredovisning, kan det fortfarande vara så att A skapar variationer i B genom att de olika fyra måten får ta olika utrymme i årsredovisningen på grund av krisen. Det andra är om det visar sig att A skapar variationer i B och vad det i så fall betyder för hur

myndigheten ser på effektivitet och hur effektiva det faktiskt är liksom i vilken grad allmänhetens förtroende för myndigheten kan påverka.

5.8 Sammanfattning

Fördelen av att använda sig av en kvantitativ innehållsanalys är att en stor mängd data som ska analyseras manuellt med hjälp av ett analysverktyg kan göras kvantifierbart snabbt för att sedan sättas i en jämförande relation till förtroendekris som en oberoende variabel, som kan påverka variation hos den beroende variabeln effektivitetsredovisningen. Analysverktyget sorterar bort dolda budskap, som utan ett väl utarbetat analysverktyg skulle kunna registreras som ett effektivitetsmått. Metoden och analysverktyget kan återanvändas på andra analysobjekt eller kan enkelt repeteras på denna studies analysobjekt och material. En nackdel är att materialet sträcker sig över en period av endast sju år, vilket kan ses som en kort period. Men att inkludera äldre material skulle innebära att materialet blir mindre jämförbart. Mot bakgrund av den valda metodologiska ansatsen kommer studiens hypoteser att antingen få stöd eller inte få stöd gällande förtroendekrisens påverkan på effektivitetsredovisningen. Men det gör det inte mindre värt att undersöka då detta kommer bidra till att öka kunskaperna i hur myndigheternas effektivitet kan redovisas och om krisen kan eller inte kan vara den bidragande faktorn som starkast kan påverka redovisningen.

6 PRESENTATION AV EMPERI

Nedan kommer den kvantitativa innehållsanalysen att presenteras i tabellform. I detta avsnitt redovisas således hur Försäkringskassans effektivitetsredovisning sett ut mellan 2007 och 2013. Tabellen nedan läses genom att den i kolumn 1 presenterar vilken årsredovisning som redogör för var och ett av de fyra effektivitetsmåten. Kolumn 2 är partiella produktivitetsmått (PPM), kolumn 3 är totala produktivitetsmått (TPM), kolumn 4 är effekter för enskilda brukare/grupper (EEB), och till sist är kolumn 5 effekter för samhället i stort (ESS). Den årsredovisning som uppvisar ett effektivitetsmått registreras med 1 och den som inte gjort det med 0 under varje enskild kategori. Exempelvis ser vi att 2007 års årsredovisning har redovisat PPM, TPM, EEB och ESS och därför står alltså en 1 under varje enskild kategori.

Tabell 1 Resultat av innehållsanlys

Årsredovisning	Partiella produktivetsmått	Totala produktivetsmått	Effekter för enskilda brukare/grupper	Effekter för samhället i stor
2007	1	1	1	1
2008	1	1	1	1
2009	1	1	1	1
2010	1	1	1	1
2011	1	1	1	1
2012	1	1	1	1
2013	1	1	1	1

Av tabellen kan vi här avläsa att Försäkringskassan mellan åren 2007 och 2013 haft en heltäckande effektivitetsredovisning, genom att under varje år ingående redovisa någon form av den inre effektivitets kategorier (PPM och TPM) liksom den yttre effektivitets kategorier (EEB och ESS). Vid en närmare observation går det också att säga att Försäkringskassan gör detta i stor utsträckning med ett tydligt upplägg som går igen i var och en av de undersökta årsredovisningarna. Den skillnad som är tydligast är hur Försäkringskassan redovisat sin måluppfyllelse där de 2007 till 2009 har gjort detta efter så kallade politikerområden. Åren 2010-2013 har detta istället redovisats efter målområden. Skillnaden kan här i sig verka, trivial men i och med denna förändring har också de ekonomiska måtten i större utsträckning satts i relation till effekter samtidigt som Försäkringskassan har kvar en deskriptiv analys. Detta för att visa på ett större samband mellan grad av produktivitet och insatta resurser.

7 ANALYS AV RESULTAT

I detta avsnitt kommer resultaten att analyseras genom att de diskuteras utifrån de tre hypoteserna, med anknytning till tidigare forskning och teori, för att sedan mynna ut i en sammanfattning och avsluta i ett besvarande av frågeställningen:

- Påverkas Försäkringskassans effektivitetsredovisning av en förtroendekris?

7.1 En heltäckande effektivitetsredovisning

Som tabell 1 klart och tydligt visar har Försäkringskassan sedan hopslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna som avslutades 2007, där denna studie tagit sin början haft en heltäckande effektivitetsredovisning. Detta har framkommit efter det att årsredovisningarna gått igenom med hjälp av analysinstrumentet, och mellan alla åren visar det sig att Försäkringskassan redovisar någon eller flera former av de fyra måtten på effektivitet. En observation som här skall tilläggas är att Försäkringskassan i alla årsredovisningar mellan 2007 och 2013, på många av de områden som myndigheten verkar inom uppfyller de kriterier som finns för att analysverktyget skall registrera redovisning av effektivitet.

Hypotes 1 antog att Förtroendekrisen har lett till att Försäkringskassans effektivitetsredovisning har blivit mindre heltäckande. Som redovisats innan har förtroendet stadigt sjunkit för Försäkringskassan, så detta antagande verkar mindre troligt i och med den bibehållna heltäckande effektivitetsredovisningen sedan 2007 års årsredovisning och framåt. Som sagt ovan har effektivitetsredovisningen dock förändrats, framför allt mellan 2010 och 2013. Detta är en liten förändring, vilken har gjorts inom ramen för de regler som styr alla myndigheters årsredovisning – detta kan vi anta då de bibehållit förändringen efter 2010. Det går också att göra antagandet att den gjorts inom ramen för de interna normer eller regler som styr Försäkringskassans årsredovisning. Förändringen är marginell och effektivitetsredovisningen efter 2010 liknar till stor del tidigare års effektivitetsredovisning. North (2006) menade att små förändringar kan vara kontraproduktiva för en verksamhet. Detta har dock inte visat sig i Försäkringskassans fall, då de förändringar som gjorts inte kan påvisa att Försäkringskassans effektivitetsredovisning blivit mindre heltäckande. Att effektivitetsredovisningen inte blivit mindre heltäckande visar sig på det sättet analysinstrumentet har använts på materialet, vilket byggt på grunddefinitionen på effektivitet – största möjliga nytta för de satsade resurserna – där en relation mellan input och output måste påvisas för att kunna registreras av analysinstrumentet. Försäkringskassans effektivitetsredovisning visar kontinuerligt och systematiskt på relationer mellan insatta resurser och prestationer.

Teorin säger att små förändringar *kan* vara kontraproduktiva, inte att de måste vara det. Detta kommer att analyseras närmare i nästa stycke. Innan dess skall det först förtydligas att studien inte haft som mål att avgöra vad som är bra eller dålig redovisning av effektivitet, utan endast att se om en förtroendekris påverkar effektivitetsredovisningen.

7.2 En viss variation

Hypotes 2 Förtroendekrisen har lett till att Försäkringskassan utvecklat nya sätt att redovisa effektivitet, togs fram mot bakgrund av att den offentliga sektorns resurser i tider av kris inte skall underskattas i form av administration och uppfinningsrikedom. Som materialet visat och som ovan redan påpekats, har Försäkringskassan utvecklat sin effektivitetsredovisning, framför allt efter 2010, men med analysinstrumentets mått går det inte att säga att de hittat nya sätt att redovisa effektivitet. Med hänvisning till teorin om att små förändringar *kan*, men med andra ord inte måste, vara kontraproduktiva är det för tidigt och säga något om detta, då det undersökta materialet bara sträcker sig över sju år, och effekten av 2010 års utveckling kanske inte har visat sig än. Sannolikt här är dock snarare den förklaringen att mindre förändringar endast har marginell inverkan eller ingen inverkan alls. Det kan tyckas vara ett hårt påstående, men forskning har visat att en kris i en myndighet inte behöver vara anledning till förändring vilket resultatet i denna studie mer och mer pekar på. Här tycks förändringen i effektivitetsredovisningen snarare grunda sig på att myndigheten internt valt att gå denna väg för att redovisa sin effektivitet på ett mer utvecklande sätt, än på ett nytt sätt.

Det som är intressant är vilken utveckling som gjordes i årsredovisningarna från 2010, i och med att de ekonomiska måtten fick ta en större plats. Det blev viktigare att redovisa inre effektivitet i form av styckkostnader i relation till prestationer, vilket räknas till det totala produktivetsmåttet i analysverktyget. Enligt SOM-data för Försäkringskassans förtroende hos allmänheten 2009 uppmättes ett fortsatt sjunkande förtroende jämfört med året innan. Att här dra parallellen att ett sjunkande förtroende hos allmänheten skulle påverkat myndigheten att redovisa mer av den inre effektiviteten blir långsökt, då det tidigt visat sig ur analysen av empirin i relation till teorin och tidigare forskning att en förändring snarare beror på något annat än kris. Det som beskrivs som ”något annat” kan här vara lagförändringar, omorganisationer eller ledarbyten. Något som skulle ske högre upp i den beslutande hierarkin hos till exempel politikerna som stiftar lagarna eller politikerna i regeringen som genom regleringsbrev styr åt vilket håll verksamheten skall gå.

Med andra ord går det inte att styrka hypotesen att förtroendekrisen lett till att Försäkringskassan skulle utvecklat nya sätt att redovisa effektivitet. Även om det finns en variation går det att anta att den ligger inom den institutionella ram i vilken myndigheten verkar inom, och att förtroendekrisen i vilken myndigheten är i, inte är en så pass stor exogen faktor att den påverkar till vad som skulle betraktas som ett spårbyte. Detta går att

argumentera för genom hypotesen om att Försäkringskassan kommer att ha en lika heltäckande effektivitetsredovisning trots förtroendekrisen.

7.3 Den heltäckande effektivitetsredovisningen trots förtroendekrisen

Hypotes 3 lydde: Förtroendekrisen har inte påverkat Försäkringskassans heltäckande effektivitetsredovisning. Denna hypotes går inte att förkasta. Av samma anledning som beskrivits ovan ser det ut som Försäkringskassan följer ett spår sedan 2007. Denna hypotes togs fram mot bakgrunden av den institutionella teorins antagande om spårbundenhet. Att det inom en institution, genom normer och lagar som styr den, fungerar som ramar inom vilken institutionen arbetar. Där spårbyten, eller större förändringar, är svåra och de sker sällan. Redan när empirin presenterades stod det klart att det skulle vara svårt att motbevisa denna hypotes. Med hjälp av att denna hypotes inte kan förkastas, minskar också trovärdigheten i antagandet att en förtroendekris skulle kunna påverka myndighetens effektivitetsredovisning, i alla fall under åren 2007 och 2013. En mer ingående diskussion av vad som kan lett fram till denna heltäckande effektivitetsredovisning kommer att ges i slutsatsen.

Det finns en mängd olika definitioner på effektivitet och lika många sätt att mäta den på. Men de alla landar ändå i grunddefinitionen relationen mellan insatta resurser och prestationer. I varje årsredovisning som gått genom med hjälp av analysinstrumentet visar Försäkringskassan upp denna relation och redovisar båda måtten inom den inre effektiviteten och de båda måtten inom den yttre effektiviteten. Till skillnad från det som ovan beskrivs som "något annat" än kris som påverkar förändringar kan den bibehålla heltäckande effektivitetsredovisningen hos Försäkringskassan bero på storlek och departementstillhörighet vilket Johansson (2011) visade i sitt resultat efter att ha jämfört 47 statliga myndigheter årsredovisningar. Som det inledningsvis berättades delar Försäkringskassan ut 200 miljarder kronor per år i olika former av bidrag och försäkringar. Denna stora summa kan alltså påverka myndighetens krav på sig att redovisa på ett mycket utförligt sätt hur, vart och till vem pengarna betalas ut. Det höga redovisningskravet på myndigheten kan alltså ha lett till att de redan 2007 efter hopslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna hade en heltäckande effektivitetsredovisning.

7.4 Förtroendekrisens inverkan på effektivitetsredovisning

Med anledning av att mer och mer pekar på att förtroendekris inte påverkar Försäkringskassans effektivitetsredovisning har det blivit svårt att analysera och koppla ihop de båda faktorerna. Det som kan spekuleras i är dock om en förtroendekris kan ha föranlett andra förändringar inom Försäkringskassan. Uppenbarligen är det ändå så att det låga

förtroendet har en inverkan på Försäkringskassan, dock inte på det sättet som studien antog. Det kan vara så att förtroendekrisen kan påverka andra delar av årsredovisningen men inte på det planet att Försäkringskassan hittade nya sätt att redovisa effektivitet. Av SOM-data går att utläsa att Försäkringskassans hade sitt största förtroendetapp mellan 2002 och 2005 medan det från 2005 till 2010 började plana ut mer, men fortfarande pekade nedåt, och mellan 2010 och 2011 började det stiga något (Hensing, Holmgren & Rohdén 2010:5 och Holmberg, 2013:259). Det teorin säger om exogena faktorer, som i studien tar formen av att kris kan ha påverkat effektivitetsredovisningen, kan i verkligheten redan skett mellan 2002 och 2005 då förtroendetappet var som störst. Med samma resonemang kan det också ha skett mellan 2005 och 2007 vid hopslagningen av flera mindre organisationer till en stor gjordes. Resultatet skulle med det här argumentet vara att den heltäckande effektivitetsredovisningen är ett spår, liksom ett ärr, av den förtroendekrisen 2002 och 2005 års motsvarighet till dagens Försäkringskassa genomgick. Om detta kan det dock bara spekuleras då studiens fokus och metodologiska tillvägagångsätt inte varit utformat för att undersöka detta.

Här krävs också en kort diskussion om vad som skulle kunna sägas om studiens andra hypotes kunnat styrkas. Det skulle fortfarande vara svårt att bevisa en kausal mekanism, att förtroendekrisen skapade variationer i effektivitetsredovisningen. Genom studiens teoretiska referensram skulle det dock gett upphov till en intressant diskussion om vad som skulle kunna påverkat vad, hur och varför om de båda sammanfallit. Detta hade bara varit diskuterande och inte fakta då det inte gått att utesluta att andra faktorer också kunnat påverka effektivitetsredovisningen. Det hade heller inte kunnat bevisas att förtroendekrisen är den enskilt största påverkande faktorn men gett en anledning till att undersöka saken vidare.

7.5 Sammanfattning

Det blir svårt att uttala sig över hur det sett ut under en längre period då det undersökta materialet bara omfattar sju år. Tittar vi tillbaka kan vi bara spekulera, men att en exogen faktor som förtroendekris kanske tillsammans med andra påverkande faktorer, exempelvis lägre prestationsförmåga, kan ha lett fram till hopslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna. Denna stora omorganisation, det som brukar benämnas som spårbytet inom den nyinstitutionalistiska teorin, ledde fram till att effektivitetsredovisningen förändrades till en mer heltäckande. Dels då 23 årsredovisningar blev en, och dels då verksamheten växte och blev mer omfattande, och dels då en ny institutionellram tog form inom vilken Försäkringskassan nu verkar.

Förväntningen var att Försäkringskassan skulle hitta nya sätt att redovisa effektivitet, i och med den negativt sluttande förtroendekurvan. Detta visade sig vara ett felaktigt antagande då resultatet visade att de från 2007 fram till idag haft det som analysverktyget registrerar som en heltäckande effektivitetsredovisning. Den kritik som riktades mot de delarna av teorierna visade sig mer tydliga i och med det presenterade resultatet, och att det kan vara något annat som påverkat effektivitetsredovisningen redan innan 2007. Den lilla utveckling som observerades kan vara gjord innanför de ramar inom vilken myndigheten verkar och har inte påverkat Försäkringskassan att hitta nya sätt att redovisa effektivitet.

7.6 Besvarande av forskningsfråga

- Påverkas Försäkringskassans effektivitetsredovisning av en förtroendekris?

Ett kausalt samband mellan förtroendekris och förändring av effektivitetsredovisningen kan inte stärkas efter denna undersökning med hjälp av analysinstrumentet av Försäkringskassans årsredovisningar för 2007 och 2013. Eftersom myndigheten hade en lika heltäckande effektivitetsredovisning trots en förtroendekris (hypotes 3) kan de andra två antagandena (Hypotes 1 och 2) inte styrkas. Den förtroendekris Försäkringskassan har varit i 2007-2013 har alltså inte visat på variation i huruvida effektivitetsredovisningen varit mer eller mindre heltäckande.

8 SLUTSATS OCH VIDARE FORSKNING

Vad vi tror och vad vi tycker det offentliga är skyldiga att leverera till oss medborgare kan påverka vår uppfattning av hur effektiva de är och verklig ineffektivitet hos det offentliga kan också påverka vårt förtroende. Men vad påverkar då Försäkringskassans effektivitetsredovisning? Det enkla svaret är något annat. Det som skulle kunna vara något som påverkar Försäkringskassans effektivitetsredovisning kan bero på myndighetens storlek och att de således har ett större redovisningskrav på sig. Ett antagande om att en förtroendekris inte påverkar Försäkringskassan behöver inte göras mot bakgrund av uppsatsens resultat. Detta visar sig inte minst i vikten av att Försäkringskassan knyter an till relationen mellan de resurser de satsar på olika verksamheter och hur detta påverkar den så kallade kundnöjdheten. Alltså är de måna om vad deras klienter tycker om dem, eller i alla fall måna om att mäta och redovisa det. Hur en förtroendekris påverkar verksamheten kan alltså ta sig uttryck på andra sätt än att effektivitetsredovisningen ändras. Det skall givetvis sägas att verksamheter

effektivitet kan mätas i rapporter och utvärderingar, och att dessa kan vara mer eller mindre av en utvecklande karaktär.

På detta sätt kan också antas att negativa beskrivningar i media inte har någon inverkan på effektivitetsredovisningen i årsredovisningarna. Detta då medborgares förtroende antogs påverkas av hur media framställde bilden av Försäkringskassan. Detta innebär alltså inte att effektivitetsredovisningen ändras eller förblir som den alltid har varit. Bara det att det som går att uppvisa med hjälp av analysinstrumentet, det vill säga huruvida myndighetens effektivitetsredovisning, är mer eller mindre heltäckande. Den lilla förändringen vilket observerades inom den inre effektiviteten spelar ingen större roll för studiens resultat, då detta varken gör effektivitetsredovisningen mer eller mindre heltäckande i sin helhet.

Det gör dock inte observationen mindre intressant eftersom det ger uppslag till hur analysverktyget kan utvecklas och hur det kan appliceras på årsredovisningar för att undersöka hur effektivitetsredovisningen utvecklas. Genom att bryta ner de fyra olika måtten inom inre och yttre effektivitet till mindre mått går det att registrera hur olika former av finansiella och mer icke-finansiella mått får utrymme i myndigheters årsredovisningar. På detta sätt kan den som undersöker se om till exempel finansiella mått får ett större utrymme idag än vad det fick tidigare. Diskussionen om vad som skulle kunna ha lett fram till den heltäckande effektivitetsredovisningen från 2007 och framåt kan också vara av värde att undersöka. Genom att titta hur redovisningen av effektivitet såg ut innan hopslagningen av Riksförsäkringsverket och de 21 länsförsäkringskassorna, med hur det såg ut efter, kan vi närma oss ett svar om vad som lett till dagens mer heltäckande effektivitetsredovisning. Vidare kan detta leda till att bidra med kunskap och förståelse om hur effektivitet mäts och varför den mäts.

Det enkla svaret, som gavs i slutsatsens inledning, på vad som kan påverka Försäkringskassans effektivitetsredovisning visar sig mer och mer komplicerat. Ungefär lika komplicerat som att bevara frågan om hur effektiv kan Försäkringskassan bli? Någonstans måste det finnas en gräns. Det vi kan säga nu är att myndigheten, genom den heltäckande effektivitetsredovisningen år efter år, i alla fall tydligt ställt sig frågan ”var det värt det?”

9 LITTERATURFÖRTECKNING

Trycktakällor

- Borins, S. (2002) "Leadership and innovation in the public sector" s. 467-476 i *Leadership & Organization Development Journal* Vol. 23 No. 8
- Brorström, B. Haglund, A & Solli, R. (2012) *Förvaltningsekonomi* Andra upplagan, Lund: Studentlitteratur AB
- Bryman, A. (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*, Andra upplaga, Malmö: Liber AB
- Erasmie, T. (1996) "Utvärderingens grunder" s. 9-28 i Erasmie T. (red) *Föreläsningar om Utvärdering för Kommuner och Landsting*. Linköping: Linköpings Univeristet
- Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. & Wängnerud L. (2012) *Metodpraktikan, Konsten att Studera Samhälle, Individ och Marknad*, fjärde upplagan, Stockholm: Norstedts Juridik AB
- Heinrich, C. (2012) "Measuring Public Sector Performance and Effectiveness" s. 32-50 i Peters, G. & Pierre J. (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd
- Held, D. (2005) *Demokratimodeller – Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi* Andra upplagan, tredje tryckningen Göteborg: Daidalos AB
- Hensing, G. Holmgren, K. & Rohdén H. (2010) "Omorganisation, nya regler och intensiv mediebevakning Sänkt förtroende för Försäkringskassan" i Sören Holmberg & Lennart Weibull (red) *Nordiskt ljus*. Göteborg: SOM-institutet
- Hill, M. (2013): *The Public Policy Process*, sjätte upplagan. Essex: Pearson Education Limited
- Holmberg, Sören & Lennart Weibull (2009) "Höstligt institutionsförtroende", s. 133-153 i Holmberg, Sören & Lennart Weibull (red) *Svensk höst. Trettiofyra kapitel om politik, medier och samhälle. SOM-rapport nr 46*. Göteborg: SOM-institutet
- Holmberg, S. & L. Weibull L., 2013. "Det viktiga institutionsförtroendet", s. 225-245 i Weibull, L., Oscarsson, H., & A. Bergström (red.), *Vägskäl* (bokserien nr. 59). Göteborg: SOM-institutet
- Holmblad Brunsson, K. (2010) *Ekonomistyrning – om mått, makt och människor*. Elfte upplagan, sjunde tryckningen. Malmö: Studentlitteratur
- Johansson, O. (2011) *Lika men olika – redovisning av effektivitet inom statliga myndigheter*, Förvaltningshögskolans rapporter: 121, Göteborgs Universitet
- Johansson, S. (1995) *Verksamhetsbedömning i mjuka organisationer, Om kommunala ledares verksamhetsinformation och försök att finna mått på effektivitet inom social service* Diss. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs Universitet, Kungälv: CEFOS

Lipset, S. M. (1963) *Political Man* London: Mercury Books, London: The Heineman Group of Publishers

Lindgren, L. (2012) *Utvärderingsmonstret Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn* Första upplagan, elfte tryckningen, Lund: Studentlitteratur AB

Rosenthal, U. (2003) ”September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management” s. 129-143 i *Administration & Society* Vol. 35 No. 2

Rothstein, B. (2012) ”Political Legitimacy for Public Administration” s. 407-420 i Peters, G. & Pierre J. (red.) *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications Ltd

Rönnerstrand, B. & Johansson, S. (2008) *Förtroende för myndigheter. Riks-SOM-undersökningen 1986-2007*, SOM-rapport 2008:25, Göteborg: SOM-Institutet

Norén Bretzer, Y. (2005) *Att förklara Politiskt Förtroende Betydelsen av socialt kapital och rättvisa procedurer* Diss. Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborgs Universitet, Kungälv: Grafikerna Livréna i Kungälv AB

North, D. C. (2006): *Att Förstå Ekonomi i Förändring*. Stockholm: SNS Förlag

Offentligt tryck

Arbetsförmedlingen (2013): *Årsredovisning 2013*

Brorström, B. & Kastberg, G. (2006) ”Förutsättningar för effektivitet i kommuner och landsting – en kombination av flera perspektiv”, s. 9-30 i ESS 2006:2 *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*

ESV 2011:9 *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*

ESV 2012:38 *Basbok – Grunderna i Statlig Redovisning*

Förordning 2000:605 *Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag*

Försäkringskassan (2012) *Årskrönikan 2012*, Stockholm: Försäkringskassan

Försäkringskassan (2013): *Årsredovisning 2013*

Försäkringskassan (2014b) *Mediebilden av Försäkringskassan 2003-2012*, Socialförsäkringsrapport 2014:2, Stockholm: Försäkringskassan

Hagén, H-O. & Hagsten, E. (2006) ”Därför behöver produktiviteten i den offentliga sektorn mätas”, s. 31-64 i ESS 2006:2 *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*

Murray, R. (2006) *Vad är effektivitet och hur mäta den i kommunal verksamhet?* s. 117-164 i ESS 2006:2 *Mått på välfärdens tjänster – en antologi om produktivitet och effektivitet i kommunala verksamheter*

Statskontoret 2011:13 *Förutsättningar för En samlad och systematisk uppföljning av kvalité, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor*

Statskontoret 2012: *Om offentlig sektor Den effektiva staten En antologi från Statskontoret*
Stockholm: Statskontoret

Unemo, L. (2012) ”Teori och forskningsläget”, s. 15-50 i Järliden Bergström, Å-P. & Pernodd, B. (red.) *Om offentlig sektor Den effektiva staten En antologi från statskontoret.*
Stockholm: Statskontoret

Elektroniska källor

Försäkringskassan (2014a) Om Försäkringskassan < www.forsakringskassan.se > (2014-05-19)

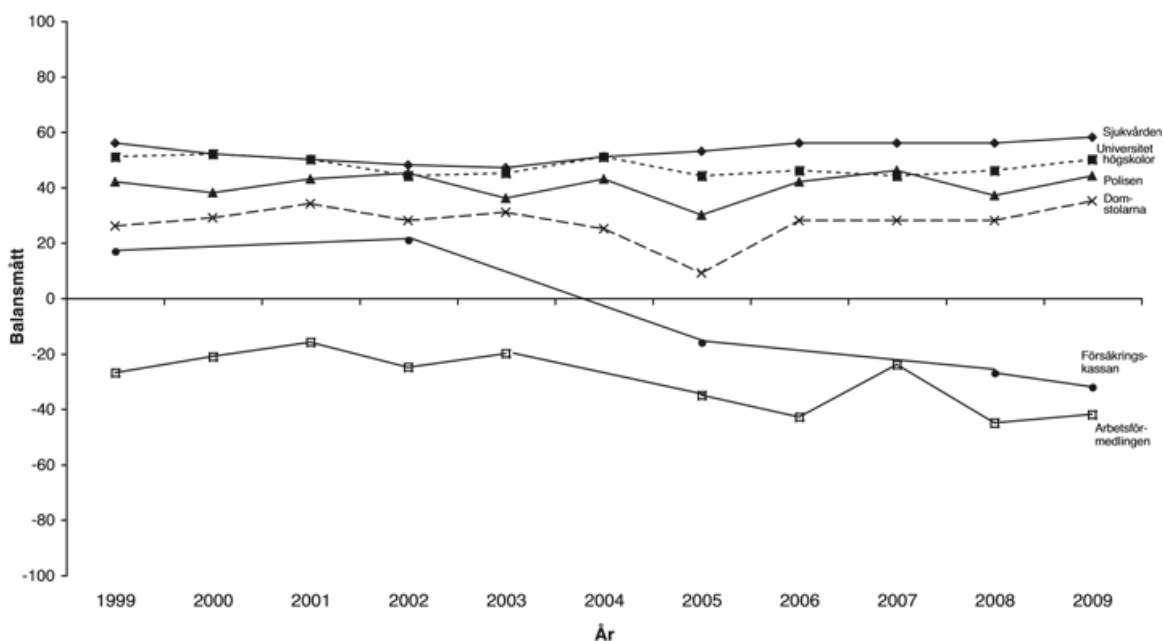
Holender, R. & Brattberg, L. (2005) Tårtkalas efter avvisning, *Dagens Nyheter*, 21 december
Tillgänglig: < <http://www.dn.se/nyheter/sverige/tartkalas-efter-avvisning/> > (2014-04-29)

SOM-institutet (2010) Om SOM, Tillgänglig: < http://www.som.gu.se/om_som/ > (2014-04-30)

Tidningarna Telegrambyrå (2008) Lång väntan på pengar snart slut, *Borås Tidning*, 4 september
Tillgänglig: < <http://www.bt.se/nyheter/lang-vantan-pa-pengar-snart-slut%28832418%29.gm> > (2014-04-29)

BILAGA 1

Figur 2 Förtroende för sex samhällsinstitutioner (balansmått)



Skillnad 1999-2009

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Skilnad 1999-2009
Sjukvården	56	52	50	48	47	51	53	56	56	56	58	+2
Universitet/högskolor	51	52	50	44	45	51	44	46	44	46	50	-1
Polisen	42	38	43	45	36	43	30	42	46	37	44	+2
Domstolarna	26	29	34	28	31	25	9	28	28	28	35	+9
Försäkringskassan	17	-	-	21	-	-	-16	-	-	-27	-32	-49
AMS/Arbetsförmedlingen	-27	-21	-16	-25	-20	-	-35	-43	-24	-45	-42	-15

Kommentar: Figuren med tabell visar balansmättet för Försäkringskassan och ytterligare fem samhällsinstitutioner 1999-2009. Balansmättet anger skillnaden mellan andel med stort förtroende och andel med litet förtroende. Balansmättet är positivt när andelen med stort förtroende är högre än andelen med litet förtroende. I andelen med stort förtroende ingår de som svarat "mycket stort" respektive "ganska stort". I andelen med litet förtroende ingår de som svarat "ganska litet" respektive "mycket litet". När det gäller förtroendebalansen för AMS/Arbetsförmedlingen bygger denna fram till och med 2007 på en fråga om förtroendet för AMS medan den för 2008 och 2009 bygger på en fråga om förtroendet för Arbetsförmedlingen. *Källa:* Riks-1 och Riks-2 i Riks-SOM-undersökningarna 1999-2009

Tabell 1 Bedömning av myndigheters arbete, 2010-2012 (procent)

Myndigheter:	2010	2011	2012	Varken			Känner			Summa procent	Antal svarande	Bra	Dåligt	Balans
				Mycket bra	Ganska bra	bra eller dåligt	Ganska dåligt	Mycket dåligt	Ingen uppfattning					
Polisen	14	50	20	8	3	4	1	100	3 200	64	11	+53		
Skatteverket	14	42	26	4	1	12	1	100	3 172	56	5	+51		
Valmyndigheten	13	27	24	6	2	24	4	100	3 191	40	8	+32		
Kronofogdemyndigheten	7	25	22	3	2	34	7	100	1 472	32	5	+27		
Naturvårdsverket	7	27	25	5	2	29	5	100	1 466	34	7	+27		
Livsmedelsverket	5	28	26	6	2	28	5	100	1 468	33	8	+25		
Riksrevisionen	7	19	23	2	1	39	9	100	1 465	26	3	+23		
Trafikverket	6	25	27	6	3	31	2	100	1 491	31	9	+22		
CSN	6	20	22	8	3	33	8	100	3 180	26	11	+15		
Pensionsmyndigheten	5	15	25	7	2	42	4	100	1 490	20	9	+11		
Skolverket	3	18	30	14	6	24	5	100	1 470	21	20	+1		
Havs- och vattenmyndigheten	1	5	15	4	1	59	15	100	1 487	6	5	+1		
Energi marknadsinspektionen	1	5	16	6	6	53	13	100	1 481	6	12	-6		
Försäkringskassan	4	17	21	24	21	11	2	100	3 212	21	45	-24		
	4	21	21	19	12	21	2	100	1 492	25	31	-6		
	4	18	27	20	15	15	3	100	1 475	22	35	-13		
Migrationsverket	2	6	19	20	10	40	3	100	1 489	8	30	-22		
Arbetsförmedlingen	2	11	23	23	17	19	5	100	3 206	13	40	-27		
	1	9	19	20	12	37	2	100	1 495	10	32	-22		
	1	10	22	24	16	21	5	100	1 474	11	40	-29		

Kommentar: Frågan i 2011 och 2012 års SOM-undersökning lyder: 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sin uppgift?' (statliga myndigheter). I 2010 års SOM-undersökning löd frågan 'Hur anser du att följande myndigheter sköter sitt arbete?'. Tabellens rangordning baseras på balansresultaten från det år då högsta värde har uppmätts (kolumnen längst till höger).

Källa: Den nationella SOM-undersökningen.