

Rapport 2015:2

Controllerrollen i
Försäkringskassans
nya styrning

isf

Rapport 2015:2

Controllerrollen i Försäkringskassans nya styrning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Stockholm 2015

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har till uppgift att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Systemtillsyn innebär att granska om regelverket tillämpas korrekt och enhetligt. Effektivitetsgranskning innebär att granska om en verksamhet fungerar effektivt med utgångspunkt i det statliga åtagandet.

Rapporten kan beställas från Inspektionen för socialförsäkringen.

Beställningsadress:

Inspektionen för socialförsäkringen

Box 202

101 24 Stockholm

Telefon: 08-58 00 15 00

E-post: registrator@inspsf.se

Rapporten kan laddas ner från

www.inspsf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen

Tryckt av Elanders Sverige AB

Stockholm 2015

ISBN 978-91-88098-01-6

Innehåll

Generaldirektörens förord	5
Sammanfattning	7
Summary	11
1 Försäkringskassans styrning och controllerns roll	15
1.1 Controllerrollen – en viktig men förhållandevis obeforskad funktion	16
1.2 Controllerns roll: problem, forskningsfråga och avgränsningar	17
2 Tidigare forskning	23
3 Metod	31
4 Controllerns arbete och roll i förverkligandet av Försäkringskassans förändrade styrning	35
4.1 Den ”gemensamma resan”	35
4.2 Vem arbetar som controller i Försäkringskassan och vad innebär det?	37
4.3 Reaktioner på det pågående förändringsarbetet – förändring av controllerns roll och arbete	41
4.4 Controllingliknande arbete utförs av andra grupper än controllers	49
4.4.1 Specialister	50
4.4.2 Självstyrande grupper (team)	54
5 Diskussion och slutsatser	57
5.1 Fas 1 – förstärkt auktoritet genom skiftet från bean counter till affärspartner	58
5.2 Fas 2 – försvagad auktoritet genom skiftet från affärspartner till coach	60

5.3 Förstärkt auktoritet för andra grupper	63
5.4 Avslutande reflektioner om konsekvenser av den förändrade styrningen	65
Referenser	69
Bilaga	75

Generaldirektörens förord

Sedan 2012 pågår ett förändringsarbete inom Försäkringskassan för att komma tillrätta med vissa negativa och oförutsedda konsekvenser av den tidigare styrningen av verksamheten. En central ambition i denna förändring är och har varit att minska såväl detaljstyrningen som den långtgående sifferstyrningen. Controllerrollen har därigenom kommit att förändras, vilket är ämnet för föreliggande rapport.

Analysen visar bland annat att kontrollern genom omorganiseringar, direktiv om minskad sifferstyrning och ökad kundorientering tappat den auktoritativa roll som den tidigare har haft över styrningen och får en mer konsultativ roll. Samtidigt framgår det, kanske något överraskande, att kvantitativa mätningar och analyser, som tidigare i stor utsträckning har varit en central arbetsuppgift för kontrollern, har ökat i omfattning men anförtrotts andra grupper inom myndigheten.

Rapporten diskuterar både möjligheter och risker förknippade med den nya styrningen. Till de positiva sidorna hör en spridning av ansvaret för styrningsarbetet som kan skapa engagemang och motivation. Å andra sidan finns en risk att styrningen blir fragmenterad; ibland förefaller den att ha resulterat i att varken kontrollrar, chefer eller medarbetare vet vad som bör styra. I förlängningen kan detta bli ett hot mot kravet på likabehandling.

Rapporten har skrivits av docent Mikael Holmgren Caicedo och docent Maria Mårtensson, vid Företagsekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet, och docent Kristina Tamm Hallström, vid Handelshögskolan i Stockholm och Score. Författarna ansvarar för innehållet.

Stockholm i mars 2015

Per Molander

Sammanfattning

Ett kännetecken för Försäkringskassan har varit att myndigheten varit starkt influerad av New Public Management och controllers har spelat en central roll i arbetet med att förverkliga myndighetens styrning. Sedan 2012 pågår ett förändringsarbete där styrningen omarbetas för att Försäkringskassan ska komma tillrätta med negativa och oförutsedda konsekvenser av den tidigare styrningen.

Studien utgår från detta förändringsarbete och rapporten inleds med en beskrivning av förändringsarbetets centrala drag. Därefter följer en presentation av den intervjustudie som har inriktats på gruppen controllers, framför allt på operativ nivå, samt på några andra medarbetargrupper vilkas arbete och betydelse har påverkats som en följd av det pågående förändringsarbetet. Valet att undersöka controllerrollen grundas i resultat från tidigare studier i Försäkringskassan som visat att den genomgår genomgripande förändringar. Rapporten syftar till att besvara frågan: *På vilket sätt har arbetet och rollen för controllers i Försäkringskassan påverkats under förändringsarbetets första två år?*

En central ambition i förändringen är och har varit att minska såväl detaljstyrningen som den långtgående sifferstyrningen. Många har uppfattat det som att det innebär mindre fokus på mätningar och sifferuppföljning. Det kan dock också observeras en omvänd utveckling, där den samlade bilden blir att mätningarna snarare ökar.

Analysen visar bland annat att controllers genom omorganiseringar, direktiv om minskad sifferstyrning och ökad kundorientering tappar den självklara och auktoritativa roll de tidigare har haft över styrningen och får en mer konsultativ och coachande roll. Analysen visar mer specifikt att kvantitativa mätningar och analyser som tidigare i stor utsträckning har varit en central arbetsuppgift för controllers delvis har ökat genom förändringsarbetet och flyttats till andra aktörsgrupper inom myndigheten.

Ytterligare ett resultat från studien är att den analytiska, stödjande funktion som controllers tidigare har haft genom att vara det som i tidigare forskning brukar benämnas affärspartner¹ till lokala ledningsgrupper, verkar ha försvagats och delvis ha övertagits av andra aktörsgrupper. En slutsats är därmed att controllers dels förefaller att ha förlorat sin auktoritet, dels att den stödjande funktionen till lokala ledningsgrupper sprids i organisationen så att även andra grupper, såsom specialister, får auktoritet i denna roll. En annan grupp som diskuteras specifikt är de självstyrande teamen som har blivit ”kunder” till controllers i deras nya coachande roll.

Rapporten diskuterar avslutningsvis både möjligheter och risker som är förknippade med den nya, mer distribuerade styrningen. Bland de positiva sidorna finns en ökad inkludering i styrningsarbetet, vilket gör det till allas ansvar. Detta kan i sin tur skapa engagemang, motivation och förutsättningar för ökad kreativitet, samt en anpassning till situationen och de försäkrade, inte minst på handläggarnivå där mötet mellan myndigheten och de försäkrade faktiskt äger rum. Å andra sidan identifieras också vissa risker med den nya styrningen. Även om det finns en tydlig ambition att demokratisera och inkludera alla grupper i styrningen, verkar det samtidigt som att denna ambition upplevs som svår att utföra och ta ansvar för. Det finns en risk att styrningen därmed blir fragmenterad och att vissa delar av den i värsta fall inte uppmärksammas systematiskt. Den nya inriktningen på styrningen, där kvantitativa mål och mått i traditionell mening inte längre ska känneteckna styrningen och där controllers tillskrivs en mer stödjande roll, verkar ibland ha resulterat i ett limboliknande tillstånd där varken controllers, chefer eller medarbetare vet vad som är styrande. Det beskrivs som att det är upp till alla, på olika operativa nivåer, att sätta riktlinjer för vad som är styrande.

Vidare finns det tänkbara risker för en suboptimering genom att självstyrande team med liknande problem löser dessa var för sig och på olika sätt. Detta kan också i förlängningen äventyra likabehandlingsprincipen. Andra tänkbara problem rör bristande metod- och mätkunskaper när det gäller den ökade mätningen av de försäkrades (kundernas) uppfattningar, liksom att beslut riskerar att fattas utifrån otillräckliga och icke-generaliserbara underlag.

¹ Se vidare avsnitt 1.2 angående begreppet affärspartner.

Forskningsresultaten från studien bidrar med ny kunskap till styrningsfältet och särskilt till den litteratur som har intresserat sig för det New Public Management-influerade styrningsideal där mätningar, siffror och granskningsaktiviteter har en framträdande roll.

Summary

The Role of Management Accountants within the New Management Accounting and Control of the Swedish Social Insurance Agency

Under the stark influence of the New Public Management, management accountants came to play a central role in the management accounting and control practices of the Swedish Social Insurance Agency (SIA). However, in 2012 the SIA initiated a programme of change to curb the negative and unexpected consequences of earlier management accounting and control practices.

To set the stage for an interview study carried out among controllers at the operational level as well as other co-worker groups, this study begins with a characterization of the SIA's change programme and describes chronologically the changes which have taken place. It focuses on the working practices of the groups interviewed and how these have been influenced by the process of change that is taking place at the SIA. The research question is thus: *how have the role and practice of controllers and other related groups at the SIA changed in the context of the SIA's change programme?* The emphasis on controllers resulted from earlier studies at the SIA where the changes of the controller role were particularly highlighted and characterized as comprehensive.

The analysis shows that, because of reorganization involving a renewed customer orientation and directives to curb detailed steering as well as a focus on performance measurement, controllers have largely lost their traditional authoritative role. Instead, it has turned more into a consultative or coaching role towards managers as well as self-managing teams, who are now 'customers' of the controller. Contrary to the expectations of many, measurements have increased.

The analysis also shows that some analytical practices, which were essential to controllers in the past, are now also performed by other actors in the agency. Moreover, the analytical support function which controllers had, likened by researchers to that which a business partner supplied to local managers, has been weakened and at times taken over by other actors at the SIA. Controllers appear thus to be losing authoritative power as the controlling function is spread to other groups, such as specialists, in the organization.

Lastly, opportunities and risks involved with the new decentralized management accounting and control practices of the SIA are discussed. On the positive side, management accounting and control practices seem more inclusive, which also makes them everybody's responsibility. This may produce commitment and motivation as well as conditions for increased creativity, adaptation to specific situations and customization, especially at the SIA officer level where actual meetings between the clients and the agency take place. On the negative side, however, the ambition to democratize and include more groups in the management accounting and control process can be difficult to realize and take responsibility for. Moreover, management accounting and control practices may become fragmented and thus also unsystematically controlled. The new direction, which includes a deviation from the use of quantitative measurements of specific goals and the transformation of the controller role into a consultative and coaching role, has in some cases caused uncertainty among controllers, managers and co-workers, who sometimes feel the need for clearer direction. In effect, in the practice of management accounting and control that is being instituted at the SIA it is concomitantly up to everyone to lay down outlines and levels of what they should strive for.

There are, moreover, potential risks in terms of sub-optimization because self-managing teams with similar problems solve them in different ways. By extension this could also mean increased variation and that the principle of equal treatment would not be obtained. Lack of knowledge about methodological issues could be problematic, given that measurements are performed more often and by more actors, which could lead to insufficient and non-generalizable results and poorer decision-making.

The results of this study contribute to the field of management accounting and control, and especially to studies of management ideals influenced by New Public Management as well as the role of the controller and the controller function in public organizations.

1 Försäkringskassans styrning och controllerns roll

Försäkringskassan som är inne i en omfattande förändringsprocess har undersökts inom ramen för denna studie. Förändringsarbetet hade startats tidigare men intensifierades i samband med att en ny generaldirektör tillträdde 2011 och att ett flertal personer rekryterades, många på en hög strategisk nivå och ofta med en omfattande erfarenhet från arbete i privat sektor. Denna delvis nya ledning har sedan dess infört lean som verksamhetsstrategi och ett teambaserat arbetssätt^{2,3}, samt har arbetat för att minska detalj- och sifferstyrningen och har infört en ny organisation.

Dessa förändringar förväntas enskilt och tillsammans bidra till att de försäkrades förtroende för Försäkringskassan ökar. Men stora och genomgripande förändringar har präglat Försäkringskassan och dess verksamhet vid flera tillfällen under de senaste decennierna. Åren 2005–2008 handlade arbetet om att skapa en enhetlig organisation av de tidigare 21 försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket. Perioden beskrivs som att den kännetecknades av en fokusering på rättssäkerhet, medan åren 2008–2012 snarare kännetecknades av en strävan efter ökad effektivitet.⁴ Vid starten av denna studie, år 2012, beskrivs att Försäkringskassan har sin ekonomi i balans, en hög grad av rättssäkerhet samt en effektiv verksamhet. Emellertid målas det även upp en annan bild.⁵ Den handlar om att de försäkrades, eller

² Försäkringskassan (2013a). Internt dokument.

³ I formella dokument används begreppet teambaserat arbetssätt (Försäkringskassan 2013a, internt dokument). Detta begrepp används dock inte av de personer som ingår i intervjustudien. De pratar snarare om självstyrande, egenplanerande och självplanerande grupper och team, eller enbart team.

⁴ Andersson m.fl. (2012).

⁵ Holmgren Caicedo m.fl. (2014a; 2014b).

kundernas som de kallas av Försäkringskassan, förtroende för verksamheten var för lågt.⁶ För att komma till rätta med det beslutade Försäkringskassan att kunden⁷ skulle definiera dess framgång. Detta anses ha varit starten för den ”gemensamma resan” genom vilken ”förtroendet ska öka och där fokus för hela verksamheten ligger på att möta kundens behov”.⁸

Såväl intervjuade representanter som olika dokument beskriver den tidigare styrningen i Försäkringskassan som att den var centraliserad, detaljstyrd, hierarkisk och mät- och sifferorienterad, samt att den framför allt fokuserade på den interna effektiviteten.⁹ Trots att verksamheten formellt har haft ett balanserat styrkort som styrmodell, har den praktiska styrningen till största delen begränsats till finansiella och interna fokusområden. I synnerhet beskrivs att ”kundfokus” har kommit i skymundan, vilket sannolikt kan förklara att de kundmätningar som Försäkringskassan gjorde uppvisade allt annat än positiva värden.¹⁰ Både externa krafter, från departement och media, och interna påtryckningar ledde fram till beslutet att något måste göras. En mycket viktig del i den pågående omvandlingen av styrningen i Försäkringskassan är de nya verksamhetsstyrningsideal och -instrument som införs.¹¹

1.1 Controllerrollen – en viktig men förhållandevis obeforskad funktion

Liksom andra svenska myndigheter och organisationer verkar Försäkringskassan generellt i ett mät- och sifferorienterat samhälle där allt fler aspekter av en organisations vardag granskas, mäts, analyseras och följs upp.¹² Här spelar controllers en central roll. Ofta har de ekonomistyrningskunskaper och som uppgift att leverera beslutsunderlag för organisationers styrning. Denna rapport riktar ljuset mot controllers förändrade roll i Försäkringskassan under 2012–2014. Ett motiv till att studera controllers är att de under de senare decenniernas

⁶ Ibid.

⁷ Det är viktigt att komma ihåg att ”kunden” har varit en viktig del i styrningen av Försäkringskassan redan tidigare, bland annat inom ramen för det balanserade styrkortet (Försäkringskassan 2010; ESV 2006) men även tidigare (jämför till exempel Johansson 1992).

⁸ Försäkringskassan, internt presentationsmaterial (maj 2013).

⁹ Jämför Holmgren Caicedo m.fl. (2014a; 2014b).

¹⁰ Holmgren Caicedo m.fl. (2014a; 2014b).

¹¹ Ibid.

¹² Mårtensson (2007).

starkt New Public Management-influerade styrning har fått en allt mer central och auktoritativ roll när det gäller att förverkliga myndigheters styrning. Vid tidpunkten för studiens start hade dock den tidigare New Public Management-influerade styrningen och dess fokus på mätningar och siffror börjat ifrågasättas av både praktiker och forskare. Kritiken har bland annat rört de många negativa och oförutsedda konsekvenserna av denna styrning, såsom medarbetares begränsade möjligheter att vara delaktiga och påverka den egna arbetssituationen, samt tendensen att de kvantifierade mått som sätts upp som medel för att förverkliga de övergripande målen övergår till att fungera som mål i sig.¹³ I Försäkringskassan har detta i förlängningen lett till att controllers roll också har ifrågasatts och pekats ut som i behov av förändring.¹⁴

Tron på mätningar och siffror lever emellertid kvar i dagens organisationssamhälle. Utifrån denna mångtydiga utveckling är det därför intressant att undersöka hur Försäkringskassan arbetar med att förändra controllerrollen.

1.2 Controllers roll: problem, forskningsfråga och avgränsningar

Den ställning som controllers generellt sett har i dagens organisationer har inte alltid varit densamma. Själva begreppet controller har sina rötter i de latinska och franska orden *contre-rolle*. Ordens ursprungliga betydelse kan härledas till befattningar där arbetet handlar om att ansvara för att kopiera ett originaldokument för att kunna kontrollera dem som har ansvaret för redovisningen. De första controllerna fanns i USA i privat verksamhet på 1930-talet och på 1970-talet infördes funktionen även i Europa. Först i slutet av 1980-talet etablerades controllerrollen även i offentlig sektor, bland annat som ett resultat av att olika New Public Management-reformer infördes, för att under senare decennier bli allt vanligare och viktigare.¹⁵ Den ursprungliga rollen, där controllern kontrollerade och ägnade sig åt bokföring, har med tiden utvecklats och förändrats¹⁶ och betydelsen av ordet controller är numer betydligt mer mångfacetterad.

¹³ Ibid.

¹⁴ Holmgren Caicedo m.fl. (2013), opublicerat material.

¹⁵ Nilsson och Olve (2013).

¹⁶ Mattsson (1987).

I dagens debatt och i tidskrifter riktade mot praktiker beskrivs controllern som allt mer involverad i olika ledningsstödjande funktioner.¹⁷ Även inom forskningen har det diskuterats att controllerns arbete har förändrats under framför allt de senaste 30 åren. Vissa forskare argumenterar exempelvis för att controllerrollen har utvecklats och kopplats allt närmare till organisationers ledningsgrupper.¹⁸ Det betyder att den traditionella rollen och stereotypen för en redovisningsekonom eller controller, som ibland beskrivs med det lite nedsättande engelska uttrycket *bean counter*¹⁹, har förändrats. På svenska skulle denna roll kunna översättas till kamrer, även om det är en något mer neutral benämning. Denna roll beskrivs i litteraturen ofta som passiv och uppgifterna sägs huvudsakligen bestå av rutinarbete som att registrera, ta fram och rapportera historiska data.²⁰ Genom de förändringar av controllerns arbete som har skett under senare decennier verkar rollen som kamrer ha ersatts av en mer proaktiv roll som mer liknar en affärspartner (engelska *business partner*)²¹. Den senare rollen beskrivs i termer av förmåga och vilja att bidra till beslutsfattande och styrningen av organisationen genom att fokusera på nuläget, men också på strategisk analys och planering kring den framtida utvecklingen av verksamheten.²² Controllern verkar med andra ord ha fått en allt mer managementorienterad roll.²³

Förändringar i controllerrollen, från *bean counter* till affärspartner, anses bero på bland annat globaliseringen, teknologiska förändringar, en allmän kritik av redovisningsfältet som helhet, olika redovisningsskandaler samt att olika verksamhetsstyrningsmodeller har införts.²⁴ Huvuddelen av forskningen har fokuserat på betydelsen av förändringar i styrningen samt spridningen av de nya modeller för verksamhetsstyrning som används i näringslivet, det privata såväl som det offentliga, och som anses ha påverkat synen på controllerns roll,

¹⁷ Sorensen (2009).

¹⁸ Granlund och Lukka (1998).

¹⁹ Bougen (1994), Friedman och Lyne (2001), Granlund och Lukka (1997, 1998).

²⁰ Granlund och Lukka (1998), Järvinen (2009).

²¹ I rapporten används genomgående begreppet affärspartner även om detta inte är en helt okomplicerad benämning, varken för relationen eller i offentlig sektor. Stora delar av den tidigare forskningen som har bedrivits om controllers har genomförts i privat verksamhet. Utöver detta har även tidigare studier om controllerrollen i just Försäkringskassan (Paulsson 2012) använt sig av denna begreppsapparat.

²² Järvenpää (2007).

²³ Byrne och Pierce (2007), Järvenpää (2007).

²⁴ Burns och Balvinsdotter (2007), Emsley (2005).

funktion och status. I detta sammanhang har det bland annat diskuterats att introduktionen av till exempel aktivitetsbaserad redovisning (*activity-based accounting*)²⁵, olika affärssystem (*enterprise resource planning systems*)²⁶ samt IT²⁷ har haft konsekvenser för hur controllers uppfattas och den roll de förväntas ha. Controllers utökade engagemang har dessutom förklarats med att den ökande osäkerheten, som ofta kopplas till dagens organisationsklimat, har lett till att kontrollern inte bara förväntas tillhandahålla verksamhetsrelevant information, utan i högre utsträckning även tolka och ge råd till ledningen på basis av den.²⁸

Den nära relationen och samarbetet mellan kontrollern och organisationsledningen kan också ses som en möjlig orsak eller förstärkande faktor till förändringen av controllerrollen, alternativt både och. Detta eftersom controllerrollen i det här sammanhanget innefattar arbetet med att ta fram underlag för beslutsfattande²⁹, strategiskt arbete³⁰ samt arbete i lednings- och styrningsverksamheten.³¹

Vidare diskuterar forskningen att det arbete som controllers traditionellt utför ibland utförs och till och med övertas av andra aktörsgrupper som inte har en bakgrund eller utbildning inom ekonomi- eller verksamhetsstyrning och redovisning.³²

En slutsats är att det i forskningen finns två, något motstridiga trender. Den ena visar att kontrollern har fått fler och strategiskt mer avancerade roller, exempelvis som affärspartner. Den andra visar att kontrollern utmanas av andra professioner som har tagit på sig det arbete som kontrollern traditionellt har ägnat sig åt, vilket innebär att kontrollern har förlorat en del av sitt tidigare inflytande. I denna rapport tas detta som utgångspunkt för studien av controllers och deras arbete på operativ nivå i Försäkringskassan som också är en av de organisationer som har studerats i den litteratur som refereras ovan.³³

²⁵ Friedman och Lyne (1997).

²⁶ Granlund och Malmi (2002), Hyvönen (2003), Scapens och Jazayeri (2003), Rom och Rohde (2006).

²⁷ Caglio (2003), Dechow och Mouritsen (2005), Jack och Kholeif (2008), Scapens och Jazayeri (2003).

²⁸ Granlund och Lukka (1998).

²⁹ Burns och Baldvinsdottir (2005), Fauré och Rouleau (2011), Järvenpää (2007).

³⁰ Tillmann och Goddard (2008), Yi och Tayles (2009).

³¹ Granlund och Lukka (1998), Sathe (1983), Zoni och Merchant (2007).

³² Ezzamel och Burns (2005), Kurunmäki (2004), Newman och Westrupp (2005).

³³ Paulsson (2012).

Som redan har nämnts är ett viktigt budskap i Försäkringskassans nya styrning att minska den starka siffer- och detaljstyrning som kan kopplas till den inflytelserika New Public Management-trenden³⁴ och som har präglat såväl Försäkringskassans som många andra offentliga verksamheters styrning under de senaste decennierna. I kritiken mot denna styrning nämns bland annat den rad av oförutsedda konsekvenser som siffer- och detaljstyrningen har fört med sig inom offentlig sektor.³⁵ När Försäkringskassan initierar ett större förändringsarbete agerar myndigheten således i linje med den kritik som har riktats mot New Public Management och den starka trenden att mäta, analysera, styra och utvärdera verksamheter utifrån kvantitativa termer. Den kritiska diskussionen lyfter i ökad utsträckning fram att siffror, mätningar och indikatorer som historiskt har betraktats som neutrala avspeglings av samhällsfenomen, i stället är politiska, värdeladdade, reducerande och därmed problematiska, samtidigt som behovet av ett alternativt sätt att styra har väckts.³⁶ Då organisationernas verksamhetsstyrningssystem, vare sig det handlar om privat eller offentlig sektor, i hög utsträckning har fokuserat på siffror, har kontrollern med sin kunskap och tillgång till verksamhetsrelaterad information som ofta baseras på siffror och mätningar, fått en betydelsefull och inflytelserik position. På senare tid har denna typ av styrning dock kommit att ifrågasättas av Försäkringskassan.

En angelägen fråga blir således att undersöka vad som har hänt med controllers i arbetet med att förändra styrningen som Försäkringskassan inledde för två år sedan. Då kontrollern, vars kunskapsbas och auktoritet åtminstone delvis har legat och fortfarande ligger i hanteringen av siffror och sifferanalys, har utvecklats till att ha en allt viktigare roll för styrningen, kan ett visst motstånd förväntas när den högsta ledningen signalerar att styrningen ska förändras och bli mindre siffer- och mätorienterad samt att kontrollerns arbete i förlängningen ska bli både mindre styrande och sluta fokusera på siffror. Det kan alltså finnas en risk för ett svårare förändringsarbete när en grupp som har haft en stark och självklar position i organisationen³⁷ nu står inför en förändring som potentiellt förändrar dess roll och funktion. Det är därför särskilt intressant att studera kontrollerns funktion just i Försäkringskassan. På grund av detta ställs följande

³⁴ Almqvist (2006).

³⁵ Jämför Diefenbach (2009).

³⁶ Mårtensson (2007; 2009).

³⁷ Paulsson (2012), Holmgren Caicedo m.fl. (2014b).

fråga som utgångspunkt till denna rapport och studie: *På vilket sätt har controllerns arbete och roll påverkats under förändringsarbetets första två år?* Utifrån den genomförda analysen förs avslutningsvis en mer övergripande diskussion om controllerarbetets förändring i relation till Försäkringskassans styrning och de nya utmaningar som denna styrning medför.

Teoretiskt bidrar studien med kunskap om controllerns roll och betydelse för styrning i offentlig verksamhet. Trots att controllern har ansvarat för den utvecklade och kvantitativt inriktade prestationsstyrning som karaktäriserar New Public Management och som har haft en direkt inverkan på offentliga verksamheters praktiska arbete och de resultat som produceras, diskuteras controllerrollen förvånansvärt sällan. Samtidigt har aktörsgrupper som (stärkta) managers och (försvagade) anställda i den operativa verksamheten diskuterats i hög grad.³⁸ Syftet med denna studie är därmed att tydliggöra controllerns arbete som kan beskrivas som förhållandevis osynligt. Precis som många andra klassiska stabsfunktioner presenteras controllerarbetet inte på officiella hemsidor eller i beskrivningar av en verksamhet. I den mån det beskrivs handlar det främst om redogörelser i till exempel årsredovisningar och användningen av den ökande mängd styrverktyg som controllern arbetar med. Dit hör balanserade styrkort och olika affärssystem som ofta beskrivs som självklara, rationella och neutrala.³⁹ Det är mot den bakgrunden som den här rapporten sätter den operativa controllerfunktionen i centrum för den empiriska redogörelsen, med syftet att lyfta fram och även utveckla ny kunskap om controllerfunktionens betydelse för styrning i Försäkringskassan och i offentlig verksamhet.

En kommentar kan göras angående avgränsningen i den kommande presentationen till controllerns arbete och roll på operativ nivå. Studien som ligger till grund för analysen omfattade controllers på flera nivåer i myndigheten. Under studiens gång blev det emellertid tydligt att det särskilt är controllers på lokal och regional nivå som uttrycker att de i hög grad påverkas av de pågående förändringarna i Försäkringskassan. Det är också i den operativa verksamheten som flertalet av Försäkringskassans controllers finns. Prioriteringen att fokusera på regional och lokal nivå bygger alltså på att det är särskilt angeläget att förstå hur dessa förändringar i den tidigare så starka controllerrollen uttrycks och vad som kan förklara dem.

³⁸ Diefenbach (2009).

³⁹ Mårtensson (2007).

Rapportens kommande kapitel redogör för det teoretiska ramverk som har utvecklats utifrån en genomgång av tidigare forskning om controllers. Teoriavsnittet följs av en beskrivning av studiens metod. Därefter presenterar den empiriska redogörelsen hur controllers arbete i Försäkringskassan har påverkats under förändringsarbetets två första år. Den empiriska redogörelsen har strukturerats utifrån de två aspekter av controllerarbete som har identifierats i litteraturgenomgången: dels hur controllerrollen har förändrats, dels hur andra grupper inom Försäkringskassan har börjat utföra ett controllerliknande arbete. Den efterföljande analysen diskuterar hur resultaten från denna studie förhåller sig till tidigare forskning, samt vilka implikationer de presenterade resultaten om controllerns förändrade roll och arbete har för Försäkringskassans styrning och verksamhet. Sist i rapporten finns en diskussion och slutsatser av de resultat som har framkommit.

2 Tidigare forskning

En controllers huvudsakliga arbetsuppgift är att ”stödja ledningen i dess styrning av företaget [organisationen]”⁴⁰ genom att utforma och bidra med beslutsunderlag. Följaktligen är det inte ovanligt att en controller ingår i en verksamhets ledningsgrupp⁴¹ och att controllers generellt har en nära relation till ledningen. Exakt hur fördelningen mellan en controller och ledningen ser ut på olika nivåer varierar mellan olika organisationer och kan även variera inom en och samma organisation.⁴² I praktiken har dock kontrollern ofta både en expertroll och en operativ roll.⁴³ En controller är således ”expert på hur ekonomistyrning kan utformas och medverka[r] till att den ekonomistyrning som organisationen väljer att ha fungerar som det är tänkt”.⁴⁴ I den praktiska vardagen ingår därmed att analysera, följa upp resultat, bevaka lönsamheten, se till en verksamhets inre effektivitet, arbeta med budgetprocessen, utveckla system och rutiner, arbeta med utredningar av olika slag, samt se till att verksamheten utvecklas och förvaltas på ett bra sätt.⁴⁵ Det betyder att kontrollern å ena sidan arbetar mycket med verksamhetsrelaterade siffror och mätningar och å den andra sidan är ett stöd till ledningen i olika frågor som inte enbart begränsas till ekonomiska och sifferrelaterade sådana. Kontrollern är alltså inte bara inblandad i en organisations styrning av ekonomin utan även i dess verksamhetsstyrning.

Controllerrollen i Försäkringskassan har studerats tidigare av Paulsson⁴⁶ varför det är intressant att redan här kort beskriva resultaten från den studien. Controllers i Försäkringskassan anses utföra många olika uppgifter. De arbetar bland annat med planering och

⁴⁰ Nilsson och Olve (2013, s. 22).

⁴¹ Mattsson (1987).

⁴² Nilsson och Olve (2013).

⁴³ Nilsson och Olve (2013, s. 20).

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Olve (2013).

⁴⁶ Paulsson (2012).

utveckling, budgetering, prognoser samt uppföljning och rapportering av finansiella såväl som icke-finansiella mått. Den kvantitativa delen av Paulssons⁴⁷ studie visar att controllers, innan Försäkringskassans ”gemensamma resa” startade, framför allt arbetade med sammanställning, analys och spridning av information, men också att en del controllers deltog i beslutsfattande processer. Resultaten från den intervjustudie som också ingick i Paulssons⁴⁸ studie visar emellertid en annan bild: att chefer och ledare uppfattar controllers som inflytelserika, ibland mycket inflytelserika, eftersom de deltar i beredningen av beslutsunderlag och därigenom har makten att välja vilken information som ska ingå. Det framgick också av flera intervjuer att många controllers ingick i ledningsgrupper och därmed, förutom att bereda beslutsunderlag, deltog aktivt i beslutsdiskussionerna. Den bild av controllerrollen som Paulsson⁴⁹ presenterar i sin studie stämmer således överens med den bild som kan utläsas ur tidigare forskning där två huvudsakliga controllerroller kan identifieras – *bean counter* och affärspartner.

Mer generellt, när det gäller forskning om controllers inom styrnings- och redovisningsfältet, är det framför allt två mönster kring deras arbete och roll som framträder: breddningen av controllers roll⁵⁰ till att innefatta andra arbetsuppgifter än de som traditionellt har utförts av controllers respektive andra yrkesgruppers övertagande av controllerfunktioner⁵¹, det vill säga uppgifter som controllers traditionellt har ansvarat för.

Forskning om redovisningsekonomers och controllers roll och funktion har bedrivits sedan 1950-talet.⁵² Stora delar av denna litteratur beskriver de förändringar som har skett när det gäller controllerns roll, där utvecklingen har gått från att tillhandahålla information som ledningen efterfrågar, till att bli en mer strategiskt viktig stödfunktion till ledningen och dess beslutsfattande.⁵³ Utvecklingen från *bean counter* till att i större utsträckning bli en affärspartner, har stora

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Friedman och Lyne (1997), Granlund och Lukka (1998), Yazdifar och Tsamenyi (2005), Burns och Baldvinsdottir (2005; 2007), Byrne och Pierce (2007), Järvenpää (2007), Zoni och Merchant (2007).

⁵¹ Kurunmäki (2004), Ezzamel och Burns (2005), Jacobs (2005), Newman och Westrupp (2005).

⁵² Simon m.fl. (1954).

⁵³ Matthews (1998), Granlund och Lukka (1997; 1998), Sheridan (1998), Scapens och Jazayeri (2003), Burns och Baldvinsdottir (2005; 2007), Yazdifar och Tsamenyi (2005), Byrne och Pierce (2007).

likheter med den utveckling som har präglat hela styrningsfältet där ekonomistyrning, både som begrepp och till sitt innehåll, har vidgats till att inkludera allt fler aspekter av verksamhetsstyrning.⁵⁴ I tabell 1 beskriver Lindvall⁵⁵ exempelvis skillnaderna mellan det han kallar traditionell ekonomistyrning respektive modern verksamhetsstyrning. Det är i denna kontext som förändringar i controllerrollen måste betraktas. Lindvall diskuterar bland annat att det har skett förändringar mellan vem eller vilka som har tillgång till ekonomistyrningsinformation, hur den distribueras och vilket fokus denna information har. Vidare illustrerar tabellen att det finns en skillnad mellan synen på samlad information i de två kontexterna, ekonomistyrningskontexten respektive verksamhetsstyrningskontexten: om den fokuserar på historiska data och därmed får karaktären av att vara reaktiv, eller om den snarare fokuserar på att beskriva det som händer i dag och på så vis har ett större proaktivt fokus. Flera av de aspekter som Lindvall tar upp i tabellen nedan har också tydliga likheter med den utveckling som controllerrollen haft, vilket diskuteras vidare nedan.

⁵⁴ Jämför till exempel Almqvist m.fl. (2011), Ax och Kullén (2011), Lindvall (2001), Johanson och Skoog (2007).

⁵⁵ Lindvall (2001, s. 166), jämför även Almqvist m.fl. (2011).

*Tabell 1. Skillnader mellan traditionell ekonomistyrning och modern verksamhetsstyrning*⁵⁶

	<i>Från traditionell ekonomistyrning</i>	<i>Till modern verksamhetsstyrning</i>
Vem har tillgång till informationen?	”Control”, chefen	”Empowerment”, chef och medarbetare
Hur distribueras informationen?	”Push”, tryck ut från producenten (ekonomiavdelningen)	”Pull”, hämtas vid behov av medarbetaren
Vilket fokus har informationen?	Detaljorientering	Målorientering och vidare
Vilken rytm präglar informationsgivningen?	Statisk, periodiskt återkommande	Flexibel, kontinuerlig
Vilken åtgärdsorientering präglar informationsgivningen?	Reaktiv, invänta avvikelse	Proaktiv, förutse avvikelse
Vilket perspektiv har informationen?	Den oberoende delen?	Den sammanhängande helheten
Vilket förhållningssätt präglar styrningen? (1)	Antingen eller, exempelvis antingen decentralisering eller centralisering	Både och, exempelvis både decentralisering och centralisering
Vilket förhållningssätt präglar styrningen? (2)	System eller normer	System och normer
Vilken orientering har styrningen?	Kostnadsorientering	Värdeorientering

Granlund och Lukka⁵⁷ beskriver controllerrollen mer specifikt och identifierar en breddning av rollen i den meningen att praktikens analysfokus förflyttas från det som redan har hänt, det förflutna, till nutid och framtid. Fokus flyttas också från ett begränsat ansvar, att i tid presentera korrekt verksamhetsrelaterad information, till ett vidare ansvar som omfattar att skapa och framställa verksamhetsrelaterad information som är relevant för styrningen. Det innebär i sin tur att

⁵⁶ Tabellen är baserad på Lindvall (2001, s. 166).

⁵⁷ Granlund och Lukka (1997).

controllern blir en deltagare i verksamhetsledningen, snarare än att ”bara” ha en kamrerroll som går ut på att samla in och bereda information utan att själv analysera och kommunicera den.⁵⁸

Utifrån en genomgång av tidigare litteratur och genom att särskilja mellan ett antal olika dimensioner tydliggör Granlund och Lukka⁵⁹ controllerns förändrade roll, från att vara *bean counter* till att bli affärspartner (se tabell 2 nedan).⁶⁰

Tabell 2. Jämförelse mellan *bean counter* och affärspartner⁶¹

Inriktning	Bean counter	Affärspartner
Tidsmässig fokusering	Historisk	Nutid och framtid
Kunskap om den operativa verksamheten	Förväntas inte	Förväntas
Syfte med att kommunicera redovisningsinformation	Uppfylla formella krav	Aktivt skapa uppmärksamhet kring informationen för att göra budskapet tydligt
Uppfattat ansvarsområde	Snävt, omfattar leverans av redovisningsinformation som presenteras i tid	Brett, omfattar såväl leverans av relevant redovisningsinformation som dess tillämpning på beslut
Tvärfunktionellt omdöme	Begränsat	Högt för en aktiv och duktig person
Roll	Utföra insamling och bearbetning av information	Del av ledningsgrupp och förändringsagent

⁵⁸ Burns och Baldvinsdottir (2005; 2007).

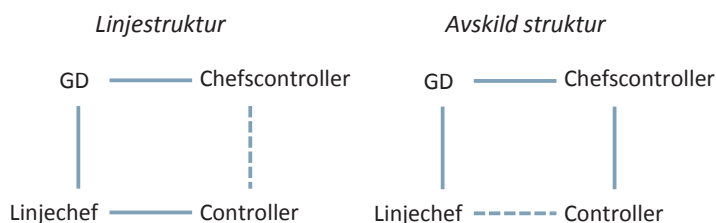
⁵⁹ Granlund och Lukka (1998).

⁶⁰ Notera att tabellen bygger på en sammanställning av tidigare forskning. Den begreppsapparat som används för att beskriva controllerrollen, framför allt *bean counter*, kan uppfattas som delvis negativ. Denna rapport avser inte att göra någon värdering eller bedömning av huruvida den ena eller andra rollen är mer eller mindre positiv eller negativ, utan avsikten är snarare att visa hur man i tidigare forskning har beskrivit dessa roller. Här ger Granlund och Luktas (1998) tabell en tydlig sammanfattning.

⁶¹ Fritt översatt till svenska och delvis modifierad tabell baserad på Granlund och Lukka (1998, s. 202).

Paulsson⁶² lyfter fram att controllerns roll även påverkas av hur controllerfunktionen är organiserad. Författaren skiljer på två alternativa organisationsmodeller: linjestrukturen, på vänster sida nedan, och den avskilda strukturen, till höger.

Figur 1. Två sätt att organisera controllerfunktionen enligt Paulsson⁶³



I linjestructuren är controllerfunktionen, enligt Paulsson⁶⁴, placerad i en linjestructur där kontrollern rapporterar till lokala ledningsgrupper men samtidigt har liten kontakt med andra controllers i övriga delar av verksamheten. I den avskilda strukturen har kontrollern föga kontakt med linjen men rapporterar i stället till överordnade inom controllerorganisationen. Burns och Balvinsdottir⁶⁵ menar att en organisering enligt linjemodellen, där kontrollern ingår i linjen snarare än att tillhöra en avskild controllerorganisation, stärker rollen som affärspartner, medan en organisering enligt den avskilda modellen förstärker rollen som *bean counter*.

Controllerns roll har emellertid inte bara utökats och förvandlats till en blandning⁶⁶ av kamrer och företagsledare, vilket har påvisats i tidigare forskning. Den har också utmanats av andra yrkesgrupper vilkas roller också har förändrats.⁶⁷ I sin studie av en organisation, ett sjukhus, där ekonomistyrningsarbetet inte bara utfördes av controllers utan i ökande grad av den medicinska professionen, har Kurunmäki⁶⁸

⁶² Paulsson (2012).

⁶³ Paulsson (2012, s. 384).

⁶⁴ Paulsson (2012).

⁶⁵ Burns och Balvinsdottir (2005).

⁶⁶ I den forskning där controllerrollen diskuteras används de teoretiska begreppen "hybrid" och "hybridisering". För att förenkla läsningen i denna rapport används i stället de mer vardagliga begreppen blandning och förändrade roller.

⁶⁷ Burns m.fl. (1999), Lapsley och Oldfield (2000), Kurunmäki (2004), Jacobs (2005), Burns och Balvinsdottir (2007).

⁶⁸ Kurunmäki (2004).

till exempel visat hur redovisningspraktiker som infördes inom läkarkåren förändrade den medicinska expertisen. Jacobs⁶⁹ efterfrågar i sin tur en nyansering och tar avstånd från denna slutsats om en förändrad roll för medicinska experter, vilken skulle omfatta alla läkareexperter. Han menar i stället att det är lättare att förstå utvecklingen, där icke-controllers tar över vissa uppgifter som traditionellt har hanterats av just controllers, som en polariseringsprocess. En process där en separat och begränsad subgrupp med ett visst finansiellt och administrativt ansvar utvecklas, medan yrkeskategorins grundläggande värderingar och expertis bevaras hos professionens övriga representanter.⁷⁰ Emellertid kvarstår frågan om vilka konsekvenserna är för controllerns roll och position i organisationen samt för själva controllerfunktionen, om den praktik som traditionellt har utförts av controllern överförs eller tas över av andra aktörsgrupper. En ytterligare fråga är vilka konsekvenserna blir för själva verksamheten.

Forskning om controllerrollen har också visat att införandet av nya redovisningsinstrument och -tekniker har spelat en viktig roll i själva utvecklingen av controllerrollen.⁷¹ Newman och Westrup⁷² diskuterar exempelvis hur införandet av till exempel ett nytt affärssystem skapar starka beroenden mellan tekniken och controllern som använder sin position för att utöva och stärka sitt inflytande över informations-teknologin. Och det i sin tur innebär att controllern förändrar sin yrkesexpertis. Samma forskare observerade också att en controller kan förlora makt genom att försumma dylika möjligheter när nya informationssystem införs, något som i stället har lett till att andra grupper har utnyttjat dem. I dessa fall har controllers i stället blivit marginaliserade. På liknande sätt visar Ezzamel och Burns⁷³ hur controllers har misslyckats med att bevaka inköpsfunktionen vilket har öppnat upp för andra professioner att driva sina agendor och controllers har således förlorat både makt och inflytande. Detta illustrerar att det kan finnas konkurrens mellan de olika yrkesgrupperna (inklusive controllers) i en organisation.

⁶⁹ Jacobs (2005).

⁷⁰ Jacobs (2005, s. 135).

⁷¹ Hyvönen (2003), Scapens och Jazayer (2003), Rom och Rohde (2006), Ezzamel och Burns (2005), Newman och Westrupp (2005), Järvenpää (2007).

⁷² Newman och Westrup (2005).

⁷³ Ezzamel och Burns (2005).

Även Paulsson⁷⁴ diskuterar hur controllerrollen har diversifierats och utökats. Vidare diskuterar Paulsson hur controllers, just inom Försäkringskassan, har olika roller och att det finns roller som är viktigare än andra. Som framgår ovan menar han att även om controllers inte är formella beslutsfattare, deltar de i beslutsprocesserna i egenskap av att vara medlemmar i flertalet ledningsgrupper, i synnerhet på lokal och regional nivå. Han drar därför slutsatsen att inflytandet från den New Public Management-inriktade styrningen är tydlig och förespråkar en roll som kan karaktäriseras av att kontrollern är partnerlik snarare än *bean counter*-lik eftersom ledningens omfattande ansvar under denna typ av styrning kräver att de får stöd och att det ”ofta är controllers som tillhandahåller sådant stöd”.⁷⁵

⁷⁴ Paulsson (2012).

⁷⁵ Paulsson (2012, s. 392).

3 Metod

Den empiriska studien utgår från en kvalitativ ansats med syfte att ge kunskap om och förståelse kring controllerrollen. Syftet är alltså inte att generalisera resultaten till Försäkringskassan eller andra myndigheter. Studiens huvudintresse är i stället hur controllerrollen har analyserats och beskrivits i tidigare forskning, samt hur denna kunskap förhåller sig och kan utvecklas utifrån studiens resultat. För att möjliggöra det har relevant information tagits fram genom i huvudsak semistrukturerade intervjuer med personer i Försäkringskassan (för en översikt, se bilaga 1). I en första intervjuomgång som skedde under hösten 2012 genomfördes sammanlagt sju intervjuer med högsta ledningen, inklusive generaldirektören och stabscheferna för bland annat HR, generaldirektörens stab, verksamhetsstöd och försäkringsprocesser, samt ledningen för Försäkringskassans kundmötesorganisationer, chefscontrollern och den övergripande leankoordinatören. Parallellt samlades även dokument och tidigare forskning, utredningar och rapporter om Försäkringskassans styrning in, vilket lästes och analyserades.⁷⁶ Våren 2013 genomfördes ytterligare intervjuer med den högsta ledningen, den operativa ledningen, controllers på stabsnivå, i kundmötesorganisationerna och på avdelningsnivå, samt med leanutvecklingsrådet och verksamhetsutvecklare med ansvar för centrala utvecklingsprojekt som till exempel ”en enklare sjukförsäkringsprocess”, ”grundbulten” och ”flödesanalys bostadsbidrag”. Sammanlagt genomfördes ett tjugotal intervjuer under våren 2013.⁷⁷

⁷⁶ Till exempel Andersson m.fl. (2011; 2012), Hörnqvist (2013), ISF (2011), Riksdagens revisorer (2006), Statskontoret (2009).

⁷⁷ Av forskningsetiska skäl är samtliga intervjuer anonymiserade.

Resultaten från de två första intervjuomgångarna har rapporterats i bland annat en rapport⁷⁸, ett bokkapitel⁷⁹ och i ett par konferenspapper och artikelmanus⁸⁰. Ett tema som forskargruppen har tagit med sig och fördjupat sig i under den tredje intervjuomgången (våren 2014) utgår från den centrala roll som chefer och ledning har och har haft i styrningen. För att förverkliga denna ofta starkt New Public Management-inspirerade styrning har gruppen controllers visat sig ha en särskilt central roll. Efter de två första intervjuomgångarna indikerade resultaten att den tidigare centrala och inflytelserika rollen som controller hade förändrats. Controllerrollen föreföll dels vara satt i förändring, dels började den få konkurrens från andra grupper i organisationen. Intervjuomgång tre fokuserade därför särskilt på denna grupp och ett antal controllers intervjuades för att de själva skulle berätta om sin roll och vad de gör. I Försäkringskassan finns i huvudsak två typer av controllers, de finansiella och de som arbetar med verksamheten. Det är framför allt de som arbetar med verksamhetsnära, operativa frågor som har intervjuats inom ramen för denna studie.

Syftet har emellertid inte varit att göra en fullständig kartläggning av allt controllerarbete i hela Försäkringskassan och inte heller att skapa en representativ bild av detta arbete. Utgångspunkten har i stället varit att göra ett antal djupdykningar i controllers dagliga verksamhet på operativ nivå för att därmed få ett antal kvalitativa bilder av hur den nya styrningen uttrycks och vilka utmaningar som observeras i relation till den. De controllers som har intervjuats inom ramen för studien uppvisar således en stor variation. De återfinns på olika hierarkiska nivåer (till exempel på regionala stabsnivåer och på lokala kontor) och det finns en tydlig variation i arbetssätt och organisering mellan olika controllers, bland annat på grund av att de personer de arbetar med hanterar olika typer av ärenden och återfinns i olika delar av organisationen. Några controllers som har intervjuats arbetar mot få, närliggande kontor (till exempel i Stockholmsregionen) medan andra arbetar mot stora geografiska områden (till exempel Norrland). Några controllers arbetar mer individuellt medan andra arbetar ihop i par eller i team. Resultaten speglar således inte hur *alla* controllers uppfattar styrningen, utan ger en inblick i hur några grupper av controllers i olika delar av Försäkringskassans operativa verksamhet uppfattar sitt arbete och de styrningsrelaterade

⁷⁸ Holmgren Caicedo m.fl. (2014b).

⁷⁹ Holmgren Caicedo m.fl. (2013).

⁸⁰ Tamm Hallström och Thedvall (2014), Holmgren Caicedo m.fl. (2014a), Höglund m.fl. (2013).

förändringar som genomförs. Detta bidrar i sin tur till den teoretiska förståelsen av controllerrollen. Intervjuerna har därför valts utifrån ambitionen att undersöka variation. Urvalet har delvis skett med avseende på geografisk spridning. Intervjuer har gjorts med controllers som är verksamma i storstäder, men också med controllers som ansvarar för mellanstora och mindre orter. Urvalet har också gjorts med avseende på olika ärendeslag, från handläggning av enklare förmåner som bostadsbidrag, barnbidrag och föräldrapenning, till handläggning av aktivitetsersättning, sjukersättning, handikappersättning, vårdbidrag och assistansersättning som brukar beskrivas som mer arbetsintensiva ärenden som kräver mer personliga möten mellan handläggaren och den försäkrade.

Utöver intervjuerna med controllers, har chefer, handläggare, specialister, kvalitetsgranskare, beslutsfattare, leancoacher och teamkoordinatorer intervjuats för att undersöka hur de uppfattar att den operativa verksamheten bedrivs och styrs, samt de pågående förändringarna och controllerns roll i verksamheten. Totalt genomfördes 30 intervjuer i intervjuomgång tre under hösten 2013 och våren 2014.

Vid flertalet intervjuer medverkade åtminstone två av tre deltagare i forskargruppen, men vid några enstaka tillfällen deltog endast en forskare. Intervjuerna genomfördes i form av öppna samtal där ett antal teman diskuterades, men där det också lämnades utrymme för intervjupersonerna att utveckla vad de själva uppfattar som relevant. Detta gjordes genom att intervjun inleddes med mer allmänna frågor kring verksamheten: hur den organiseras, vad som är viktigt i den och hur de som arbetar i verksamheten vet att de är på rätt väg. Genom dessa mer allmänna frågor leddes samtalen sedan in på frågor kring styrningen och dess komplexitet i det dagliga arbetet, samt mer specifikt kring controllerns arbete och roll i verksamheten. Intervjuerna varierade mellan 45 minuter och 1,5 timme.

Efter varje intervju hade forskargruppen ett uppföljningssamtal där intrycken från intervjun diskuterades och dokumenterades. Alla intervjuer spelades in och transkriberades innan de analyserades. Intervjuerna bearbetades i flera steg där medlemmarna i forskargruppen läste intervjuerna och noterade återkommande teman som uppfattades som relevanta. I nästa skede samlades forskargruppen för att tillsammans diskutera intervjuerna, ofta cirka tre stycken åt gången, och jämföra, kalibrera och förfina identifierade teman och analyskategorier. När citat används i rapporten har dessa vid behov varsamt redigerats, antingen för att öka läsbarheten eller för att anonymisera ett uttalande.

4 Controllerns arbete och roll i förverkligandet av Försäkringskassans förändrade styrning

4.1 Den ”gemensamma resan”

För att förverkliga den ”gemensamma resan” beslutar ledningen i Försäkringskassan att införa lean⁸¹ som ett verktyg i förändringsprocessen. Lean tolkas både som en ideologi, en ”kulturresa”⁸² och som en konkret verktygslåda (till exempel veckovisa leanmöten framför leantavlor, A3:or som används när avvikelser har identifierats samt presentation av förbättringsförslag för att åtgärda avvikelser). Målet är att hela organisationen ska vara ”leanifierad” under 2014.⁸³ Att ett intensivt leanarbete pågår i stora delar av Försäkringskassan har många intervjupersoner vittnat om, dock visar det sig också under intervjuerna att flera av de team, grupper och avdelningar som undersöks ännu inte har påbörjat leanarbetet. Om de har inlett arbetet, har de ofta på grund av de kraftigt pressade arbetsförhållandena lagt leanarbetet åt sidan för att i stället koncentrera sig på att genomföra verksamheten.

Både lean och till exempel det teambaserade arbetssättet införs genom massiva utbildningsinsatser där alla medarbetare i organisationen har genomgått eller ska genomgå ett antal utbildningsprogram. En annan viktig del i kulturförändringen är språket.

⁸¹ Det är viktigt att notera att lean inte är ett homogent begrepp eller koncept och det finns således inga entydiga definitioner. Några betonar begreppets mer filosofiska dimensioner och andra de praktiska instrumenten som finns kopplade till lean. För en översikt se till exempel Innovationsrådets rapport (Brännmark 2012). Den forskning som det refereras till i denna rapport har dock kunnat visa att organisationer som har implementerat lean i praktiken ofta har fokuserat på olika lean-instrument, medan de filosofiska aspekterna har kommit i skymundan.

⁸² Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

⁸³ Ibid.

Försäkringskassan arbetar aktivt med språket som ett instrument för att åstadkomma förändring, till exempel genom att prata om och benämna styrrelaterade aktiviteter på ett annorlunda, mindre auktoritärt sätt än tidigare. Ett byråkratiskt och auktoritärt språk har därmed bytts mot ett språk som kännetecknas av att vara icke-auktoritärt och mer personligt.⁸⁴ Exempel på detta förändrade språkbruk är att Försäkringskassan byter ut ord som kontrollera, besluta och utöva chefskap, mot ord som ge råd, coacha och visa vägen.⁸⁵

Som ett led i förverkligandet av den ”gemensamma resan” infördes den 1 januari 2014 en ny organisation som ersatte de tidigare tre kundmötesorganisationerna (nationella försäkringscenter, lokala försäkringscenter och kundcenter) med fem olika flöden. Dessa utgår från mötet med den försäkrade (kunden) och sorteras utifrån sex livssituationer: 1. Tillfälligt nedsatt arbetsförmåga, 2. Leva med funktionsnedsättning, 3. Varaktigt nedsatt arbetsförmåga, 4. Väntar eller har barn, 5. Ny i Sverige eller arbetssökande och 6. Utan behov av ersättning.

Huvudmålet med omorganisationen eller omvandlingen av Försäkringskassans styrning är återigen att verksamheten ska bli mer kundorienterad och att all verksamhet ska bedrivas med den försäkrades (kundens) bästa i fokus. Tanken är att lämna den tidigare, alltför hårt sifferorienterade, detaljerade och internt fokuserade produktionsstyrningen därhän.

En viktig styrsignal för 2013 handlar om ökade insatser för att tillgodose kundens behov. Detta ska prägla varje medarbetares vardag under 2013 och ska kunna påvisas i våra resultat. En viktig del för att åstadkomma detta är att överlag minska detaljstyrningen i myndigheten.⁸⁶

Flera intervjupersoner beskriver att detta betyder att tidigare kvantitativa mål som innebar att ärenden skulle ha behandlats inom ett visst antal dagar är borttagna och ersatta med formuleringar som att man ska ”arbeta skyndsamt” med alla ansökningar. Ett ytterligare instrument som ska ha införts för att minska detalj- och sifferstyrningen i Försäkringskassan var att varje avdelning skulle skriva ett så kallat målbrev. I detta ska verksamhetens övergripande mål formuleras så

⁸⁴ Jämför Holmgren Caicedo m.fl. (2014b), Holmgren Caicedo m.fl. (2013), Tamm Hallström och Thedvall (2014, i tryck).

⁸⁵ Holmgren Caicedo m.fl. (2014b).

⁸⁶ Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

att det bakomliggande syftet framgår tydligare.⁸⁷ Målbrevet beskrivs som att det är ”lite mer fritt formulerat. [...] Det finns ingen färdig mall, säger en intervjuperson.

Målbrevet utgör ett exempel på en förändring på sättet att se på mål i jämförelse med tidigare. I dag ska målen inte ha lika stort kvantitativt fokus. De som har intervjuats nämner vidare att i dag pratar Försäkringskassan ogärna om mått. I stället används begreppet indikatorer.

Indikatorerna har inga målnivåer som bestämts på en högre organisatorisk nivå. Vidare kan det som uttrycks som en indikator på myndighetsnivå omhändertas som mål på avdelnings- eller stabsnivå. Försäkringskassans indikatorer ska i tillämpliga delar omhändertas i avdelningar och stabers genomförandeplaner så att utvecklingen kan följas över tid.⁸⁸

Ovanstående beskrivning speglar förändringen i det sammanhang där Försäkringskassans controllers verkar.

4.2 Vem arbetar som controller i Försäkringskassan och vad innebär det?

På ett mer allmänt plan ska en controller i Försäkringskassan ha avlagt en treårig examen från universitet eller högskola och precis som alla andra statstjänstemän ha kunskaper och agera i enlighet med statstjänstemansrollen, samt arbeta i enlighet med Försäkringskassans vision, verksamhetsidé och uppdrag.⁸⁹ Yrkesrollen controller beskrivs som en ”myndighetsgemensam” dito och som sådan förvaltas den av ekonomistaben.⁹⁰ Controllern ingår i ledningssystemet och har till uppgift att stödja ”sin ledning i arbetet med att styra och leda verksamheten, och svarar för att utveckla och förvalta processerna och formerna för planering, budget och uppföljning inom sitt ansvarsområde”.⁹¹ Mer preciserat formuleras controllerns arbetsuppgifter i ett internt dokument⁹² på följande sätt. En controller i Försäkringskassan ska arbeta med ”planering, budget, uppföljning och analys” och har i uppgift att ta fram ”underlag för beslut så att ledningen får relevant information i syfte att styra och leda verksamheten mot uppsatta mål.” Detta görs genom att information kontinuerligt och

⁸⁷ Jämför Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

⁸⁸ Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

⁸⁹ Försäkringskassan (2013b), internt dokument.

⁹⁰ Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

från olika källor och system (både interna och externa) inhämtas, framställs, tolkas, analyseras, prognostiseras och kommuniceras. Baserat på dessa underlag förväntas en controller lämna ”förslag till fortsatt hantering och åtgärder”. En controller i Försäkringskassan ska vidare fungera som både ett stöd och som en dialogpartner samt kunna presentera relevanta beslutsunderlag vad gäller analys- och beslutsfrågor.

Vilken eller vilka roller en controller kan ha i Försäkringskassan kan variera, enligt analysen av det empiriska materialet. Å ena sidan lyfts en stödjande roll fram där ord som stöd och dialogpartner återkommer. Å andra sidan kan en controller på till exempel ”sin lednings uppdrag kommunicera analyser och slutsatser till verksamheten”, det vill säga controllern kan också spela en mer styrande och ledande roll. I ett internt dokument som fanns vid studiens genomförande och som beskriver controllerns yrkesroll⁹³ står det att en controllers viktigaste personliga egenskaper är att ta initiativ och ta ansvar för resultatet, vara resultatorienterad, arbeta systematiskt, vara analytisk och uppvisa ett gott omdöme, ha yrkesmässig ämneskompetens samt kunna kommunicera effektivt. Samma dokument beskriver, förutom yrkesrollen, controllerns ansvar, övergripande arbetsuppgifter, kompetenskrav (både myndighetsgemensamma och personliga egenskaper), samt kraven på formell utbildning, erfarenheter och sakkunskaper. Under i stort sett alla rubriker i ovan nämnda dokument diskuteras controllerrollen i allmänna ordalag där kommunikativa, analytiska och kvalitativa kompetenser lyfts fram. Det är i princip bara under rubriken sakkunskaper som mer kvantitativa kvalifikationer lyfts fram. Här betonas att en controller ska ha ”god kunskap om ekonomi/verksamhetsstyrning” och kunna ”hantera sifferunderlag, IT-stöd och ekonomisystem” samt vara ”bekant med statistiska metoder för att hantera stora datamängder”.⁹⁴

Försäkringskassan har i huvudsak två olika controllers: finansiella och verksamhetscontrollers. De som är finansiella arbetar bland annat med prognoser på kort och på lång sikt, budget, uppföljning samt säkerställer utvecklingen av dessa processer. Verksamhetscontrollers arbetar med de årliga planeringsanvisningarna, årsredovisningsprocessen, uppföljning på bland annat vecko- och månadsbasis, samt utarbetar budgetunderlag tillsammans med finansiella controllers och arbetar med olika regeringsuppdrag. Som redan har nämnts har

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

framför allt operativt inriktade controllers intervjuats inom ramen för den studie som presenteras här, vilket i praktiken innebär att de genomfördes med verksamhetscontrollers.

I Försäkringskassan uppskattas det totala antalet controllers till cirka 100 stycken. På ekonomistabsnivå vet man dock inte riktigt hur många controllers som finns i verksamheten. Det var först då ekonomistaben bjöd in till en nationell konferens för controllers som man blev varse hur många som finns i organisationen, eller snarare: hur många som identifierar sig som controllers. Så här säger en av personerna som har intervjuats på ekonomistaben:

[V]i trodde vi skulle vara 80, [...] men nu har vi fått in 100 anmälningar. Så tydligen är det i alla fall 100 som identifierar sig som controllers i den här verksamheten. Sedan tror vi inte att alla är controllers i den bemärkelsen som vi ser på en controller, utan det är kanske en del som är administratörer, men som har inslag av controlleruppgifter i sin roll. (Controller 3)

På ekonomistaben återfinns även verksamhetsområdet controlling och här arbetar ungefär ett dussin controllers. Cirka hälften av dessa arbetar som finansiella controllers och hälften som verksamhetscontrollers. Resterande controllers finns i kundmötesorganisationen⁹⁵ och de "ägs och leds utav sina respektive [linje]chefer ute i organisationen". I en intervju med en controller på hög ledningsnivå beskrivs att det tidigare fanns ett centralt ansvar för controllers, vilket var ett funktionsansvar men senare också ett kompetensutvecklingsansvar. Detta är nu borttaget. I praktiken innebär det att den centrala controllerenheten inte har något ansvar för gruppen controllers och det är därför inte heller förvånande att de inte exakt vet hur många controllers som finns i organisationen. Den centrala controllerenhetens uppgift är i stället att "säkerställa processerna som controllers [ute i verksamheten] ska verka i, men vi äger inte dem som resurser [...] [V]i ska ge dem rätt förutsättningar för att arbeta i de processer som vi fastställer", berättar en intervjuad controller. Från den centrala controllerenheten har man som redan nämnts inte någon direkt kontakt med controllers ute i verksamheten. Den målgrupp som den centrala controllerenheten kommunicerar med är de controllers som sitter på stabsnivå i kundmötesorganisationerna. Detta betyder att man från centralt håll inte har någon naturlig kommunikationskanal ut till controllers i organisationen. För att skaffa sig en sådan kanal

⁹⁵ Det var det begrepp som användes vid tidpunkten för studiens genomförande. Den 1 januari 2014 infördes en ny organisation som beskrivs kortfattat i avsnitt 1.2.

hölls 2012 den ovan nämnda konferensen där alla controllers inbjöds att delta. En liknande konferens genomfördes ett år senare, 2013, liksom 2014. Det var i samband med den första konferensen som man på central nivå blev varse att så många som 100 personer identifierade sig som controllers. Då controllers inte styrs och leds centralt från ekonomistaben och controllerenheten och det inte finns några centralt bestämda krav på hur denna funktion ska vara organiserad, är de organiserade på lite olika sätt i den operativa verksamheten. Enligt vissa av de intervjuade är controllers placerade på lokala kontor och anses därigenom ha ständig kontakt med den operativa verksamheten, medan andra intervjuade beskriver att controllerfunktionen är mer regionalt organiserad med en grupp controllers som arbetar med flera lokala kontor. Kommande avsnitt redogör för hur controllers i den operativa verksamheten uppfattar de pågående förändringarna i Försäkringskassans styrning och beskriver hur de tidigare var placerade på lokala kontor och då hade daglig kontakt med den operativa verksamheten. I samband med de pågående förändringarna omorganiserades de i specialiserade och organisatoriskt separerade controllerfunktioner som är tänkta att fungera som stödfunktioner åt flera kontor.

Vem kontrollern rapporterar till beror på hur verksamheten är organiserad, vilken typ av controller det handlar om samt vilken hierarkisk nivå kontrollern arbetar på. De beskrivningar som återfinns i intervjuerna och som kan kopplas till de mer strategiskt inriktade kontrollerna är att de framför allt arbetar på ledningsstabsnivå med att samordna controllers som är ute i den operativa verksamheten, medan många andra just har till främsta uppgift att stödja de lokala kontoren ”så att deras enheter går i takt”, som en controllerchef på regional nivå uttrycker det (Controller 7). En controller som har intervjuats berättar att han arbetar på ett kontor och att han framför allt arbetar mot områdeschefen och enhetscheferna. Utöver det rapporterar denna person inte mycket information uppåt.

Därmed avslutas detta inledande avsnitt av vem som är controller och vad en sådan gör. I följande avsnitt redogör texten för det insamlade materialet om controllers och controlling i den operativa styrningen av Försäkringskassan.

4.3 Reaktionen på det pågående förändringsarbetet – förändring av controllerns roll och arbete

I den tidigare styrningen, det vill säga innan den ”gemensamma resan” infördes, hade controllers en både tydlig och given plats i organisationen. De hade en central roll i den mål- och resultatfokuserade styrningen genom att bistå lokala chefer med sifferunderlag, ofta i form av omfattande verksamhetsstatistik, men också genom att rapportera siffror uppåt i organisationen. På detta sätt understödde de ledningen i den styrning som medarbetarna i Försäkringskassan ofta uppfattade som mycket styrande, hierarkisk och till och med auktoritär.⁹⁶ I de fall controllers var organiserade på lokala kontor, hade de en given plats i den operativa ledningen av Försäkringskassan genom att de ofta utgjorde en del av de lokala ledningsgrupperna. Ett problem som emellertid målades upp under intervjuerna var relaterat till lanseringen av den ”gemensamma resan”. Som redan har berörts ansågs det att verksamheten ditintills hade styrts alltför hårt av siffror, att controllers bidrog till denna fokusering och att de i denna roll var alltför styrande, snarare än stödjande. En intervjuperson menade att problemet egentligen handlade om sättet att använda mål i den gamla styrningsmodellen, där målen som var satta för att utgöra ett medel för styrning snarare blev mål i sig. De saknade en koppling till Försäkringskassans övergripande mål om att skapa ett värde för den försäkrade, eller kunden som Försäkringskassan säger. Utmaningen, fortsatte intervjupersonen, var att skapa förutsättningar så att medarbetarna kunde påminna sig om vad mätbara mål syftade till på ett övergripande plan.

Några intervjuade beskriver controllers som att de, på både lokal och regional nivå, ofta var del av en ledningsgrupp och därmed hade inflytande i beslutsfattandet genom dels deltagande i ledningsgruppen, dels närheten till chefers formella auktoritet och målstyrningsarbete.⁹⁷ Controllers som har arbetat på detta sätt tidigare har inte uteslutits ur ledningsgrupper under förändringsarbetet, men flera intervjupersoner beskriver att de inte längre har samma möjligheter att delta kontinuerligt beroende på att de har omorganiserats i separata controllerteam som servar flera kontor inom en region. Detta i kombination med att högsta ledningen har beordrat att controllers som grupp ska ha en mer

⁹⁶ Jämför Holmgren Caicedo m.fl. (2014b), Andersson m.fl. (2012).

⁹⁷ Jämför Paulsson (2012).

stödjande (icke-styrande) roll för att förverkliga den önskade förstärkningen av kundorienteringen. Generaldirektören var i sin kommunikation gentemot medarbetarna tydlig när det gäller dessa krav, både gentemot organisationen generellt och gentemot controllers mer specifikt. En controller beskriver det på följande sätt.

Det här med stödjande eller styrande, det har också varit olika direktiv, som jag har uppfattat det inom organisationen. Nu har faktiskt vår gd [generaldirektör] gått ut och sagt: '[Controllers], ni har en stödjande roll, det är inte controllers som ska styra, det finns faktiskt chefer som ska styra'. Det blir så att man får tänka om och tänka på det, han pratar mycket om att han vill se en förändring ända ute i verksamheten. Då är det klart att då måste man ju rätta sig efter de riktlinjerna och vara den här stödjande [controllern]. (Controller 1)

För att förverkliga en mer stödjande roll har många controllers och flera andra grupper i Försäkringskassan fått coachningutbildning.

Vi har fått mycket aktiv coachningutbildning så det är klart att det är en förändring som är på gång. (Controller 1)

Enligt en chef var ett problem med den omfattande sifferstyrningen som präglade Försäkringskassans tidigare styrning att siffermålen som sattes upp ledde till ett överdrivet fokus på målluppfyllelse, i förhållande till de kvantitativa måtten, utan reflektion över kvalitet eller vad målen egentligen syftade till.

Jag har massor med fakta [siffror] om hur mycket som görs varenda dag på varenda enhet [...] Vi mäter antal ärenden per dag [...]. Vi mäter varje dag ner på individnivå. Det gör vi inom alla olika delförmåner. Vi mäter kvaliteten på så sätt att du kan jobba snabbt men fel. (Chef 2)

En orsak till att det finns så mycket sifferbaserad information om handlägningsarbetet, vilket flera intervjupersoner lyfter fram, är att mätningar och insamling av data sker mer eller mindre automatiskt genom Försäkringskassans IT-system. I samband med att handläggaren gör registreringar i datorn som är kopplade till det enskilda handlägningsärendet, kan underlaget från olika ärenden enkelt sammanställas och sedan analyseras. På detta sätt skapas en hög spårbarhet när det gäller produktionen av handlägningsärenden.

En annan intervjuperson, en controller, illustrerar hur tidigare kvantitativt formulerade mål, exempelvis att en viss andel ärenden skulle behandlas inom ett visst antal dagar, nu är borttagna och ersatta med formuleringar som att "arbeta skyndsamt" med alla ansökningar. Intervjupersonen lyfter i citatet nedan fram tydligheten i det tidigare

systemet där procentsiffror ger klara besked om hur man ligger till. I det nya systemet, där målen är mer öppna och relativt formulerade, beskrivs att det är svårare att uttyda och tolka hur man ligger till.

Om man ska ta ett konkret exempel, tidigare när vi pratade om handläggningstider, då skulle vi klara 75 procent inom 120 dagar när det gäller en viss förmån. Så har vi jobbat jättelänge inom Försäkringskassan, då har man ett mått som visar på det. Okej, hur många procent klarar vi nu inom 120 dagar? Ja, vi ligger på 60 procent. Det är rött, det är dåligt. Om vi ligger på 74 procent är det gult, det är nästan bra, halvbra, och så vidare. Väldigt tydligt och enkelt, då tittar vi på det och om vi klarar det så är alla nöjda och glada. Skillnaden nu är att vi säger att vi ska handlägga alla ärenden så snabbt som möjligt. Kundens väntetider pratar vi om, i stället för handläggningstider, för att vi vill ha kundperspektivet. Kunderna ska få vänta så kort tid som möjligt på att få sitt beslut. Och vad är då så snabbt som möjligt? Jo, alla ärenden ska handläggas så snabbt som möjligt, men hur ser vi då var vi ligger? (Controller 4)

Samma intervjuperson fortsätter att beskriva hur man numera arbetar med en mer komplex och sammansatt målbild för att utvärdera hur verksamheten fungerar.

Det som vi såg tidigare när vi bara tittade på ett mått var: Okej, alla de där ärendena som vi inte klarade inom målsatt tid, vad hände med dem? Ja, de blev liggande på hög, för det var ingen som tittade på dem. Så länge vi klarade 75 procent nivån var alla nöjda och glada. Då kunde det vara ärenden som tog 300 dagar. Det är det vi vill komma ifrån nu, och titta ur ett helhetsperspektiv. Men det gör också att när vi inte har sagt att medianen ska vara x antal dagar, då blir det hela tiden ett resonemang kring: Okej, den här bilden ser ut så här, tycker vi att det är bra? Tror vi att våra kunder är nöjda med det? Vi har inte satt någon nivå på vad som är rött, grönt och gult. Det är en jätteskillnad. (Controller 4)

Även om styrningen inte längre ska göras utifrån kvantitativa mål, har mätningspraktikerna inte förändrats mycket. Det finns flera indikationer på att de till och med har ökat, men de är framför allt närvarande i rapporteringen uppåt i hierarkin, enligt några intervjupersoner. Det uppfattas fortfarande som avgörande att produktionen mäts, men som en controller på hög strategisk nivå förklarar är frågan snarare hur denna information, som utgörs av siffror, används för styrning.

Att ha koll på mycket detaljer ser jag som en nyckel för att ha kontroll, annars finns det risk att vår ärendebalans brakar iväg. Så det är jätteviktigt. [...] Jag vill ju hävda fortsatt att nyckeln för vår del är att vi har järnkoll på de här sakerna. Man kan kalla det detaljer om man vill och tycka det är önskvärt att göra det, men vi måste ha koll på hur gammal balansen är. [...] Det är mycket siffror absolut [...] Men, vi vet erfarenhetsmässigt att släpper vi kontrollen kommer det att gå åt helsike. (Controller 5)

Det verkar således som att det ännu finns mycket mätningar kvar och att siffror fyller en viktig funktion, vilket vissa controllers menar att de borde göra även fortsättningsvis. Den högsta ledningen arbetar emellertid med att skapa ett nytt förhållningssätt gentemot deras användning. Ledningen har gjort det tydligt att Försäkringskassan inte ska detaljstyra vare sig med siffror eller med ett för strikt internt produktionsperspektiv. Budskapet i den ”gemensamma resan” är att verksamheten ska styras utifrån ett tydligare kundvärdesperspektiv med hjälp av så kallade kundlöften, vilket beskrivs som att det kräver en genomgripande kulturförändring.

Man kan presentera siffror på olika sätt och det som är viktigt är hur man pratar kring siffrorna. Säger man till exempel att det är tio kunder som har väntat i 300 dagar, nu ska ni se till att åtgärda de här. Eller om man till exempel ställer en öppen fråga och frågar: ’Nu har ni tio kunder som har väntat i 300 dagar, finns det någon planering i dessa ärenden, vad beror det här på?’. Det är en kulturell förändring som pågår, så att man ska lyfta in kundens perspektiv. (Controller 2)

En annan intervjuperson beskriver att frånvaron av kvantitativa mål har skapat en osäkerhet hos vissa enhets- och områdeschefer.

Jag tror att detta har skapat lite osäkerhet också. Hur ska jag följa upp resultat om jag inte får prata om siffror? Men det är inte att man inte får prata om siffror, utan att man inte får styra på siffror såsom man gjort tidigare, man ska använda dem som ett underlag. [...] Jag tycker också att det är en utmaning [för mig som controller], hur man ska kunna förmedla för de cheferna som är lite oroliga och undrar. ’Jag vill ha alla siffrorna, kan vi inte ta fram en lista på det här?’ (Controller 1)

Ytterligare en intervjuperson beskriver strävan mot den minskade sifferstyrningen genom att först berätta att den ledde fel och fick oönskade konsekvenser, för att lite senare beskriva hur den ska ersättas med ett större fokus på analys.

Förr jagade man för att uppfylla de här kvantitativa målen, det gjorde att kundfokus inte alltid blev helt korrekt. Man gjorde fel saker. [...] Däremot trycker vi mycket mer på den här analysdelen nu än vad vi har gjort tidigare. Vi pratar om mål och resultat på ett helt annat sätt nu och försöker att se mer ... vad kan vi lära oss av det vi ser? Och att försöka skapa någon form av kunskap kring det. Tidigare var det mer konstaterande: Okej, här när vi målet, här när vi inte målet. Att försöka ta en lite bredare ansats kring det man ser och tittar på, att mer se det ur ett helhetsperspektiv och att titta på flera saker samtidigt. Det tycker jag har utvecklats mycket, men det är den resan som vi håller på med nu. (Controller 4)

Den intervjuade kontrollern fortsätter att beskriva det mer avancerade sättet att utvärdera verksamheten när det inte finns enkla mål att mäta mot.

När vi har den typen av mål betyder inte det att vi har slutat att titta på siffror, nu kallar vi det för indikatorer i stället för mått, och då har vi x antal som vi tittar på tillsammans och försöker skapa oss en bild av. Okej, hur ser det ut nu? Vad pekar det här åt för håll? Men vi har fortfarande inga gränser som säger att nu är det grönt eller rött, utan det får man resonera sig fram till och föra en dialog kring [...] Nu tittar vi i stället på medianer, medelvärden, percentiler, extremvärden. Allt räknas. Och då behöver man titta på hela den bilden. Då blir det helt plötsligt flera olika mått som pekar åt olika håll [...] och så ska man väga ihop alla de här indikatorerna som pekar åt flera olika håll. Vissa går uppåt, vissa går nedåt, och vad gör man då för samlad bedömning? Och man kan tycka olika, på olika nivåer och olika personer. Så det finns inget rätt eller fel. Det är en jätteutmaning att jobba på det sättet, det är mycket lättare att säga: 'Nej, ni klarar inte det här. Kom tillbaka med åtgärder'. (Controller 4)

Produktionsrelaterade mätningar görs och bearbetas alltså, men tanken är att dessa mätningar inte ska utmynna i alltför förenklade analyser utifrån kvantitativa mål som styr handläggningsarbetet, eftersom ett sådant arbetssätt bedöms leda till att kundperspektivet försummas. Kvantitativa produktionsrelaterade mål har därmed tagits bort från handläggarna och i stället har nya, kvalitativa mål introducerats vilka är tänkta att fånga kundperspektivet, såsom kundnöjdhet, kundvärden, kundlöften och så vidare.

Till skillnad från produktionsstatistik är det emellertid inte alltid en enkel uppgift att mäta kundrelaterade värden, vilket flera controllers lyfter fram. I fall då lokala kundmätningar görs kan svarsfrekvensen vara låg och det finns svårigheter som är kopplade till att mäta de försäkrades attityder och uppfattningar i relation till handläggningsarbetet. Det upplevs vidare som svårt att göra generaliseringar som baseras på de kundundersökningar som görs centralt inom Försäkringskassan en till tre gånger per år. För att komplettera dessa kundundersökningar, såväl de lokalt utförda som de centrala, har andra metoder prövats för att förstå de försäkrades perspektiv och uppfattningar, till exempel fokusgrupper. Detta görs, förklarar en intervjuad controller, bland annat för att centralt genomförda kundmätningar inte kan brytas ner till lokal nivå och det uppfattas därför inte som ett fullt användbart instrument i styrningen av den operativa verksamheten. Att det lokala kontoret efterfrågar mer specifik information om sina "egna kunder" är det flera intervjupersoner som lyfter fram. Ett problem som en controller tar upp är att även om deltagarna i en

fokusgrupp vanligen är intresserade av att diskutera ämnet, vilket är positivt eftersom det leder till en djupare dialog och förståelse, är antalet personer som deltar i en sådan grupp begränsat vilket gör det svårt att dra generella slutsatser. Användbarheten av fokusgrupper beskrivs därför som begränsad. En annan controller beskriver så kallad medlyssning som chefer kan använda sig av för att utvärdera en handläggares arbete under ett möte med en försäkrad. Problemet är naturligtvis att möten med försäkrade kan vara känsliga situationer och att då ha en chef som övervakar kan uppfattas problematiskt för både handläggaren och den försäkrade.

En annan omständighet som skapar nya förutsättningar för controllers och som kortfattat berördes tidigare, är att controllers i delar av verksamheten har omorganiserats till att få en tydligare stödjande funktion för både enhetschefer, team och områdeschefer.

Vi har ett väldigt stort geografiskt område att täcka och många mindre kontor så man valde att sätta controllerfunktionen som grupper på region-nivå, kan man säga, på verksamhetsområdesnivå. De jobbar ut mot kontoren men sitter inte där på heltid och är inte knutna till områdeschefen. (Controller 4)

En annan controller beskriver att en konsekvens av denna organisering är att controllers som grupp har förlorat makt.

Ja, förr i världen var vi direkt knutna till ett kontor och också en ledningsgrupp. Då var vi en ledningsfunktion på ett tydligare sätt. Nu är vi en ledningsfunktion på två håll, både åt chefen på området och för den chef som är där ute. Så vi är mer en stödfunktion, fast vi inte riktigt är det iallafall ... När vi var en del av en ledningsgrupp hade vi mer makt eller vad man ska säga. Nu kan vi vara mer ett stöd till områdeschefer, hur vi ska jobba i framtiden, men egentligen har vi inte någon plats, vi är inte valda där, eller vad man ska säga. Det är lite grann beroende på hur områdeschefen och kontoret väljer att använda oss, hur mycket inflytande vi kan ha i verksamheten. (Controller 1)

En controller beskriver att en nackdel med att controllers som grupp organiseras på olika sätt i olika delar av Försäkringskassan är att det, förutom att det kan se väldigt olika ut på olika ställen, kan ske dubbelarbete och separata utvecklingsarbeten. Det kan innebära såväl suboptimeringar och därmed ett resursslöseri som att Försäkringskassan som helhet inte kan ta till vara på lärande och erfarenheter från olika grupper. En fördel är samtidigt att lärande och samordning har förenklats då större grupper av controllers sitter tillsammans, samt att de har möjlighet att hjälpa varandra till exempel vid sjukdom och semester.

Även om alla controllers inte har omorganiserats och i samband med det aktuella förändringsarbetet omorganiseras på lite olika sätt, har samtliga fått samma direktiv om att bli en tydligare stödfunktion åt sina ”kunder”. Controllers ska därigenom utföra ett konsultativt arbete, som en rådgivare eller coach, till chefer på lokal- och områdesnivå.

I det här formatet som vi jobbar i dag har vi den fördelen att vi inte är bundna till områdescheferna, vi är mer fristående, vi är inte deras verktyg på så sätt. Men nackdelen är förstås att vi inte känner till de enskilda kontorsområdenas vardag på samma sätt. [...] [P]å ett sätt kommer [vi] längre från verksamheten. Det tror jag är tanken med rollen också, just för att man brukar prata mycket om det här med helikopterperspektiv, att man inte bara ska vara på ett kontor, utan att man faktiskt ska kunna vara som någon form av konsult kanske man kan säga. (Controller 2)

Enligt en annan controller är fördelen med att inte vara så insatt i, eller berörd av, vardagsbekymmer på kontoren att det går att ha ett mer övergripande, distanserat synsätt på verksamheten. Samtidigt leder denna organisering till att viss gemenskap och delaktighet minskar så att controllers inte längre är ”en i gänget” med tillgång till både formella och informella informationskanaler som de tidigare hade.

[F]ör det är just på fikarasterna [som mycket kommer fram], när man sitter till exempel med handläggarna och får en känsla av hur det egentligen är. [Och] vi sitter med på ledningsgruppsmöten i de lokala ledningsgrupperna. [...] Man stödjer olika handläggarteam och man träffar specialister och beslutsfattare. Man hade hela verksamhetsdelen [på den tiden]. (Controller 1)

Även om controllers i viss bemärkelse uppfattar att de har förlorat makt över de lokala kontoren i jämförelse med tidigare, upplever de att de ändå kan påverka, fast på ett något annorlunda sätt. En intervjuperson såg exempelvis hur det gick att påverka de självstyrande teamen på ett indirekt sätt och genom det tidigare nämnda coachande förhållningssättet.

Jag har ingen makt att säga någonting, men jag kan ställa dumma frågor. Eftersom jag dessutom kan röra mig mellan olika team kan jag säga: ”Ett annat team har gjort så här, har ni funderat på det?” Jag menar, teamet måste själv formulera detta, för annars är de inte egenplanerande. (Controller 6)

Möjligheterna att utöva ett inflytande över den operativa verksamheten finns således kvar, menar intervjupersonen, men på ett mer indirekt sätt än tidigare. Även om det inte heller i detta fall är tänkt att controllers ska arbeta direkt mot enskilda team, kvarstår möjligheten

för dem att svara på frågor från teamen. En controller beskrev hur hon vid ett flertal tillfällen fick frågor från ett team som var intresserat av resultatuppföljningar och liknande, men att det då också blev viktigt att kontrollern försäkrade sig om att teamen hade rätt förhållningssätt till siffrorna och inte lät dem styra felaktigt.

Vad jag har hört efterfrågas det mer stöd, att de vill ha mer underlag från controllers, till exempel olika typer av resultatuppföljningar, och att man vill ha det på teamnivå. Man vill ha resultatet för sitt team. Tidigare har vi kanske pratat om enheter, eller LFC [lokala försäkringscenter]. Nu vill man bryta ned det där ännu mer. På det sättet måste man jobba mer med att bryta ned saker och leverera direkt till teamen i stället. Men där behöver vi också fundera över vad vi vill att kontrollerns roll ska vara. Hur långt ut ska vi gå? Ska vi vara ett stöd direkt till teamen? (Controller 4)

Som beskrivs ovan har controllerarbetet blivit mer komplext genom den nya styrningen utifrån ett tydligare kundperspektiv. Styrningens förändring mot detta tydligare kundperspektiv har i praktiken inneburit dels ett ansvarsskifte från controllers till handläggare, dels ett skifte från något som är lätt att mäta till något som är betydligt svårare att mäta, vilket en controller beskriver på följande sätt.

Om vi ska mäta kundnöjdheten måste man förstå vad det är de vill – vad är kundnöjdhet? [...] Vad är en nöjd kund? Sedan finns det både hygienfaktorer och det där lilla extra. Och jag vet inte ens vad hygienfaktorn är för vår kundgrupp. Förväntar de sig ett besked på en vecka eller väntar de sig sex månader? Jag har ingen aning. Jag har ingen att fråga och frågar jag dem säger de 'jag vill ha det i morgon' [...]. Ansvar ligger på handläggaren av föräldrapenningen huruvida det blir bra eller dåligt, men jag får aldrig respons på det [...] Alltså jag kan ju ringa upp kunden direkt efteråt och fråga. Och då får jag det kopplat till rätt person, det går ju, men det kostar rätt mycket resurser att hålla på med det. (Controller 6)

För att återkoppla till Paulsson⁹⁸ och hans observation om controllers förändrade roll i Försäkringskassan, kan slutsatsen dras att controllerrollen på operativ nivå verkar ha gått från att vara mer av en affärspartner till att bli mer konsultativ. Controllers förväntas nu utföra ”coachning på beställning”, efter behov och önskningar från operativa enheter där teamen utgör en ny och viktig roll i sammanhanget. Som även det följande avsnittet redogör för, har den operativa verksamheten organiserats om på flera sätt som även berör andra medarbetargrupper i Försäkringskassan.

⁹⁸ Paulsson (2012).

4.4 Controllingliknande arbete utförs av andra grupper än controllers

Parallellt med den förändrade situationen för controllers verkar operativt controllingliknande arbete delvis utföras av andra grupper i den operativa verksamheten, så som specialister och de självstyrande teamen. Det är kring dessa två grupper som de följande textavsnitten handlar om. Men före denna beskrivning är det viktigt att nämna att såväl forskargruppen som andra, till exempel Hörnqvist⁹⁹, har observerat att utvecklingen mot att andra grupper än ekonomistaben och controllers utför (och sedan lång tid också har utfört) controllingliknande uppgifter även på högre strategiska nivåer. Det gäller till exempel inom avdelningar som analys och prognos, liksom det som vid studiens genomförande kallades försäkringsprocesser och kundcenter.¹⁰⁰ Utvecklingen och förändringen av verksamhetsstyrningssystemet har med andra ord resulterat i att bland annat fler funktioner och enheter i dag inkluderas i planeringen och utförandet av myndighetens verksamhetsstyrningsarbete. Ansvaret låg tidigare framför allt hos ekonomistaben, medan det i dagens verksamhet – med allt större kundfokus – har förskjutits till avdelningen för analys och prognos. Den nämnda avdelningen ansvarar sedan 2010 för att administrera den stora databasen med statistik över kundrelaterad dokumentation och utför på detta sätt det arbete som controllers i rollen som *bean counter* vanligen ansvarar för. Detta innebär att analys och prognosavdelningen i dag ansvarar för att samla in, analysera, kommunicera och föreslå konkreta förbättringsförslag utifrån det som står i fokus för styrningen i Försäkringskassan, nämligen kunderna (de försäkrade). Vid analysen av det empiriska materialet visar det sig alltså att det finns en tydlig tendens att controllingarbete utförs av fler avdelningar än vad som tidigare har beskrivits, vilket gör att det finns en tendens att ekonomistabens makt och inflytande verkar minska. Dessa exempel på förskjutningar och förändringar även av det strategiska controllerarbetet ligger dock utanför denna rapports fokus, men utgör en kontext till vilken controllers och controllingarbete måste förhålla

⁹⁹ Hörnqvist (2013).

¹⁰⁰ Jämför Hörnqvist (2013).

sig. I stället fokuserar rapporten på grupper på den operativa nivån. Specialister är en grupp som delvis har visat sig ha controllerlika uppgifter i rollen som affärspartner.¹⁰¹

4.4.1 Specialister

Specialisterna arbetar i den operativa verksamheten men handlägger inte förmåner, utan har snarare en kvalitetssäkrande roll som syftar till att värna rättssäkerheten.

Intervjupersonerna beskriver att antalet och användningen av specialister inom Försäkringskassan kan variera, både inom organisationen och över tid. Vissa intervjupersoner menar att gruppen har blivit viktigare på senare år och att antalet specialister därmed har ökat, medan andra menar på motsatsen. Specialistfunktionen är också organiserad på lite olika sätt. I vissa fall har specialisterna redan tidigare varit en del av ledningsgrupper på lokala försäkringskontor medan de i andra fall inte har varit det, men även de senare börjar nu ingå i ledningsgrupper. En intervjuad specialist menar att denna funktion är under uppbyggnad och att det är ”mycket som inte har landat riktigt”, men en organisationslösning är att det finns en fast specialist som tillhör ett visst lokalt kontor och att specialister därmed känner handläggarna och har daglig kontakt med dem. I andra fall är specialistfunktionen organiserad som en separerad stödfunktion där ett team av specialister serverar flera lokala kontor. För att samordna sig inom gruppen träffas specialister i så kallade specialistnätverk, vilka tidigare har funnits på nationell nivå men som på senare tid har begränsats till regional nivå.

Rollen som specialist ser alltså lite olika ut beroende på var i organisationen man befinner sig. På några ställen involveras specialister enbart i samband med negativa beslut men inte vid positiva beslut. Så är fallet när det till exempel gäller sjukpenning då en indragning av sjukpenningen ska kvalitetssäkras av en specialist. I andra delar av organisationen, till exempel vid förmåner som aktivitetsersättning, sjukersättning, handikappersättning, vårdbidrag och assistansersättning, måste en specialist eller beslutsfattare fatta alla beslut, både

¹⁰¹ Beslutsfattare är ytterligare en medarbetarkategori, eller yrkesroll, inom Försäkringskassan som rapporten emellertid inte redogör för mer utförligt. Dessa har likt specialisterna kvalitetsgranskande uppgifter men har till skillnad mot specialisterna (som enbart har en rådgivande roll) också rätt att fatta beslut när det gäller vissa förmåner. En specialist kan också vara beslutsfattare, men i denna rapport görs ingen skillnad mellan dessa två roller.

positiva och negativa, som gäller rätten till förmånen och de skickar även ut beslutsbrevet till den försäkrade. Specialister har vidare till uppgift att se till att nya regler och lagar implementeras i verksamheten, att genom sin expertis i försäkringsfrågor ge stöd åt handläggarna i deras arbete och vara tillgängliga så att handläggare löpande, under arbetets gång, kan kontakta en specialist för att få svar på specifika frågor. Intervjupersonerna beskriver att de senare rollerna är i stort sett generella och således gäller för alla specialister, oavsett var i organisationen de befinner sig. En specialist kan också utföra punktinsatser genom att arrangera utbildning för handläggare när det gäller regelförändringar och tolkningar av framför allt förvaltningslagen och socialförsäkringsbalken, samt genom att kvalitetsgranska slumpmässigt utvalda ärenden. En områdeschef beskriver specialisternas roll på följande sätt.

De är handledare, de är utbildare, informatörer, kontrollanter, uppföljare, remisskrivare, projektdeltagare och mycket annat [...] Kvalitetsgranskning är en av deras viktigaste uppgifter [...] Men det ligger i vår utveckling. Specialisterna tycker vi tidigare har varit lite för mycket en frågelåda. Man springer dit och frågar om alla knepiga saker. Men så vill vi inte ha det. Vi vill att de ska vara coachande och de ska vara mera... Vi går mot en organisation med lean och team, där du som enskild medarbetare ska ta större ansvar och vara ännu mer kompetent och drivande. (Chef 2).

Samma chef uttrycker en önskan om att få mer tid för reflektion där specialisterna utgör ett viktigt bollplank.

Jag tycker personligen att det finns alldeles för lite tid för att sätta sig ner och reflektera, att analysera. Man springer hela tiden på nästa boll [...] Inte att jag ska sitta själv, utan tillsammans med specialister och ledningsgruppen. (Chef 2)

Flera av de intervjuade specialisterna inledde sin karriär på Försäkringskassan som handläggare men har efter några år avancerat till specialist. Skiftet i rollen har inneburit att specialisten kommer närmare cheferna. En specialist beskriver att det därmed ger ett arbetsgivarperspektiv.

Det är lite så här att man tänker hierarkiskt att vi är lite närmare cheferna då, ett steg över [handläggarna]. Och vi måste ju när vi är på ledningsmöten hålla oss professionella och vara lojala, vi måste vara lojala mot ledningen till viss del. (Specialist 6)

Den stödjande och förhållandevis nära relationen till chefer som många specialister verkar ha uttrycks även i gemensamma diskussioner kring handläggarnas kompetensutveckling, vilket en specialist ger ett exempel på nedan.

[V]i har gjort en kompetensinventering som alla har fått svara på, för att kunna fånga upp dem som ... Man gör en differentierad utbildningsinsats för dem som behöver det allra mest. Då har jag diskuterat de här kompetensinventeringarna med cheferna för att se att vi har ungefär samma bild av behoven [...] Vi är också med i ledningsgruppen, vi specialister, så vi sitter tillsammans med områdeschef och enhetschefer. En gång i veckan är tanken att vi ska ha ledningsgrupp. (Specialist 1)

Även när det gäller de uppföljningar (kvalitetsgranskningar) som görs finns det ofta en kontakt mellan specialist och chef, vilket en specialist beskriver på följande sätt.

Chefen är oftast med vid [...] uppföljningarna. Om de ger oss i uppdrag att de vill ha uppföljning på den här personen är de med vid uppföljningstillfället [...] Ibland ger chefen feedback för de kan också ha sett saker och ting. Men oftast är det jag som ger feedback. Då hör chefen och handläggaren samma sak. (Specialist 1)

Till skillnad från controllers, som i flera fall har fått en mer distanserad roll i förhållande till teamen, anses flera specialister ha en nära relation och daglig kontakt med teamen. Förutom att de ofta sitter på samma kontor som teamen, är det vanligt med så kallad ”öppen dörr” en timme per dag, det vill säga en timme då specialisternas dörr står öppen för handläggare som har frågor. Specialisterna besöker också regelbundet teamen. En specialist beskriver sitt arbete på följande sätt.

Vi håller i utbildningar. Det brukar vara information från nätverksträffar och sådana saker. Mycket information sker per mejl, men vi för ut informationen i organisationen genom utbildningar, om det är större förändringar som sker, eller när vi är inne i teamen, varannan vecka ungefär, och informerar om nyheter som har skett. Det är informationsmeddelanden som kommer och så vidare [...] Vi kanske mer diskuterar frågetecken eller tillämpningsfrågor på de här teamträffarna. (Specialist 1)

Även om specialisterna har en högre kompetens och därmed utgör en auktoritet gentemot handläggarna, har de ofta endast en rådgivande roll. I detta sammanhang lyfts en coachande roll fram. Flera specialister beskriver att strävan är att utveckla ett ”lärande utvärderings-system” där handläggarna själva ska inse och komma fram till varför det blev på ett visst sätt och hur de eventuellt kan göra annorlunda framöver, i stället för att handläggarnas arbete ska mätas enligt ett siffersystem.

I stället för att sätta, man sätter liksom inte poäng sådär, det blev som något sorts slutbetyg ... Man lade ihop från en skala ett till fem och sedan blev det en trea till exempel, men sådant ska man sluta med. [...] Det är väl att man ska komma fram till det själv lite mer, att man tittar på sitt

beslut, och sedan: 'tycker du det är bra kvalitet här?' Ofta är det ju att: 'nej, jag tycker nog inte det'. (Specialist 3)

För vissa typer av handläggningsärenden är det inte handläggarna själva som tar det slutliga beslutet, utan så kallade beslutsfattare, eller kvalitetsgranskare som dessa ibland kallas. I vissa delar av organisationen är det inte heller ovanligt att det är en specialist som är beslutsfattare. Om en motsättning uppstår mellan en handläggare och en beslutsfattare (som också agerar i rollen som specialist), blir det beslutsfattaren som har sista ordet.

Ja, det händer, alltså konflikt, det är klart att det händer att man återkopplar och de [handläggarna] inte riktigt håller med om det, men det blir ändå i slutändan jag som har sista ordet i ärendet som beslutsfattare [eftersom jag både är specialist och beslutsfattare]. Så måste det vara, så är det uppbyggt. Och det är inte alltid man är helt överens. (Specialist 2)

Flera specialister uppfattar att en skillnad mellan deras eget arbete och controllerns i Försäkringskassan är specialisternas fokusering på kvalitet och de kvalitativa aspekterna av hur försäkringen tolkas och tillämpas (i termer av rättssäkerhet och likabehandling), medan flera controllers främst mäter, granskar och utvärderar kvantitet (i termer av inre effektivitet).

Ja, vi är ett stöd åt ledningen vad gäller försäkringen. Det handlar om kvalitet [...] När vi tittar på ärenden tittar vi på hur man driver ärendet framåt, [och så] följer man upp de planeringar man har gjort och så vidare. (Specialist 1)

Det kan sammanfattningsvis konstateras att specialisterna utför ett slags controllerliknande arbete i termer av kvalitetsgranskning och uppföljning. Vidare beskrivs specialisternas roll i flera fall som att den har utvecklats genom att de ibland har kommit att väljas in i lokala ledningsgrupper som stöd för beslutsfattandet och för att bevaka kvalitetsaspekterna "vad gäller försäkringen". Detta är således en annan bild än den som de controllers som tidigare var placerade på lokala kontor och var en del av den lokala ledningsgruppen beskrev under intervjuerna, men som genom det pågående förändringsarbetet har organiserats om i separata controllerteam som servar flera kontor och därmed har fått en mer distanserad position gentemot både det dagliga handläggningsarbetet och ledningsgruppens arbete.

Handläggare är ytterligare en grupp medarbetare på operativ nivå som har fått controllerliknande uppgifter och som har organiserats som självstyrande grupper (team).

4.4.2 Självstyrande grupper (team)¹⁰²

Den nya organiseringen av Försäkringskassans verksamhet innebär att handläggningsarbetet ska ske i team, eller självstyrande grupper som flera intervjuade handläggare beskriver denna arbetsform. Organiseringen i självstyrande grupper är tänkt att ge handläggarna ökad frihet när det gäller hur de fördelar, lägger upp och också utvärderar sitt arbete genom att göra egna mätningar och analyser. Därmed utför teamen själva också ett slags controllerarbete. Det nya sättet att arbeta med handläggning är något som controllers märker av. En controller beskriver denna förändring på följande sätt:

Nu när vi har kommit in i lean upptäcker vi att vi inte behöver vara så mycket [stöd för dem]. Utan lean bygger mycket på att det är de lokala grupperna som jobbar. Därför blev det inte något stort problem [att vi inte längre är stationerade på de lokala kontoren]. De klarar sig, de håller inte på att göra det som vi tänkte oss att de skulle göra, de håller inte på och gör [så omfattande] beräkningar själva. Om de har ett problem, då är det ett problem som man inte behöver räkna på. De tar det på ett enklare plan [...] Det kanske inte blir så komplicerat. De kanske mäter att det tar en kvart att göra eller så, det behöver man kanske inte vara controller för att räkna ut. (Controller 8)

I jämförelse med de statistiska uträkningar som många controllers sägs ägna sig åt, beskrivs ofta teamens mätningar och uträkningar som enklare och därmed möjliga för teamen att utföra själva. Samma controller kommenterar detta på följande sätt:

För deras [teamens] del, om de kommer på ett problem som de vill lösa, då kanske de gör det på ett enkelt sätt. Men när vi [controllers] håller på letar vi i hela [Försäkrings]kassans datasystem, alla register och plockar fram uppgifter. Men ofta har man, som tur är, frågor som man vill lösa som handlar om det egna arbetet och hur man jobbar. Det är inte så ofta som frågorna är: 'Varför har vi 3 600 sjukfall? Beror det på vilka diagnoser det är?' Det är mera det att: 'Vi får inte in intyg från läkarna, hur ska vi göra för att få in dem?' Sådant som inte är något som vi kanske behöver lägga oss i. (Controller 8)

Denna typ av problemlösning fanns även innan Försäkringskassan började jobba med lean och team, men då var arbetsgången att handläggare som observerade ett problem kontaktade sin chef. Ett exempel som tas upp av en intervjuperson är förseningar i handläggningsarbetet som beror på en dålig relation med en vårdcentral. Före

¹⁰² I formella dokument används begreppet teambaserat arbetssätt (Försäkringskassan 2013a, Internt dokument). Detta begrepp används dock inte av de personer som ingår i intervjustudien, utan dessa pratar snarare om självstyrande, egenplanerande och självplanerande grupper och team eller enbart team.

teamens tid tog chefen kontakt med en samverkansansvarig inom Försäkringskassan, men sedan teamarbete infördes får de själva hitta en lösning och det verkar inte heller finnas någon samordning mellan teamen. Ett exempel som är kopplat till exemplet ovan om sjukfall kan vara att teamet tar kontakt med vårdcentralen och diskuterar saken. Vissa team har också ett eget resultatansvar och behöver därför viss information för att kunna följa upp sin egen produktivitet.

En handläggare som även är teamkoordinator och leancoach beskriver hur hennes team arbetar mot specifika produktionsmål och att de därför behöver statistik för att få en överblick över hur arbetet fortlöper i förhållande till målen.

Vi har ju skapat en fil också för att ha överblick över allt vi har så att vi kan räkna. För vi har ju ett visst produktionsmål varje månad så att vi ska kunna följa att vi lämnar tillräckligt för att kunna uppnå målet. Alltså vi har så här varje månad så kanske vi behöver producera 60 ärenden. (Handläggare 3/Teamkoordinator 1)

Ett problem med denna statistik över produktionsrelaterade prestationer är dock att det för enskilda medarbetare endast går att få tillgång till övergripande information. Den som behöver ytterligare information måste gå via chefen.

Man kan inte se hur många beslut varje person har, det blir bara en klump och det kan inte jag heller se. Alltså vi registrerar ju i och för sig det i den filen också men om man ska ta ut individuell statistik då får man gå till chefen [...] Jag vet inte varför det är så riktigt, alltså, för det där systemet som finns för att kolla sådana saker. Det skulle ju vara schysst att ha för en själv. Det räcker att jag kan kolla mitt eget, hur jag ligger till i handläggningstider och hur det förändras i hur gammal den [ärende]stocken är, den som jag jobbar i. Hur gammal den är och om det är bättre eller sämre än förra månaden, men det beror på att jag gillar siffror. Men i stället för att man ska behöva gå via enhetschefer och kolla [...] Inte för allt, men jag kan se hur många avslut jag har per månad och följa hur många ärenden jag har, men om man vill ha mer [till exempel] snitttider [då behöver man gå till chefen]. (Handläggare 3/Teamkoordinator 1)

En annan handläggare beskriver hur hon i Försäkringskassans tidigare styrning upplevde att ”man sitter bara som en maskin och producerar och man har inga val”. Hon såg hur handläggarna med det nya teamorganiserade arbetssättet fick större handlingsutrymme och medbestämmande. Hon uttryckte stora förhoppningar kring arbetet med team och lean och menade att det hittills hade fungerat mycket bra att få igenom idéer som teamet hade föreslagit med hjälp av verktyget A3 som är en blankett som används för att föreslå och motivera förbättringsförslag. Lite förenklat är idén med A3:an att teamet i enlighet

med blankettens struktur dokumenterar det som uppfattas som ett problem och hur det uttrycks, vad som orsakar problemet, vad som föreslås i stället och vad verksamheten skulle tjäna på en sådan förändring. För att kunna klargöra alla dessa uppgifter behöver teamet ofta göra vissa förarbeten och egna undersökningar som sedan utgör underlaget till argumentationen. Med en ordentlig argumentation, menar handläggaren, går det att få igenom sina förändringsförslag.

Nu skriver man en A3:a, man skriver en utredning på allting. Du har den svart på vitt. Ja, men vi har kollat på det här problemet nu när vi har hittat den här lösningen kan vi köra [...] Alla [A3:or] som jag vet har gått igenom. Sedan har vi ju i och för sig haft A3:or och genomfört saker som vi har tagit bort för att vi upptäckte att det bara blir, det är inte effektivt alltså. Men det är bra att man då har testat och sett att nej, det funkar inte. (Handläggare 4/Leancoach 3)

Som en följd av att myndigheten på flera sätt har arbetat om sin styrning går det sammanfattningsvis att konstatera att controllerarbete utförs av andra grupper än controllers. När kundundersökningar, fokusgrupper och kundintervjuer används i ökande utsträckning för att styra den operativa verksamheten i Försäkringskassan, får controllers konkurrens från andra grupper när det gäller controllerrelaterat arbete. Orsaken är att handläggarna i teamen har fått ett ökat handlingsutrymme och ansvar i syfte att stärka det låga förtroendet för myndigheten, vilket i sin tur har lett till att controllerfunktionen har förändrats till att bli mer stödjande och coachande. Controllers har också förlorat en del av den auktoritet som var grundad i kunskap om hantering av mätningar, siffror och kvantitativa mått. I den nya styrningen där siffer- och detaljstyrning klingar starkt negativt, kan controllern inte längre i sitt arbete ta stöd av de specifika och kvantitativa målen som de tidigare kunde utvärdera och kommunicera när det gällde vad som var rätt och fel. De ska i stället hjälpa den operativa verksamheten att hjälpa sig själva, baserat på ett mer sammansatt mätunderlag och på mer generella mål.

Hur resultaten ovan förhåller sig till tidigare forskningsresultat när det gäller controllers roll och arbete diskuteras i följande kapitel.

5 Diskussion och slutsatser

För att analysera och dra slutsatser från den presenterade empirin om controllerfunktionen och controllers arbete i Försäkringskassan används här det teoretiska ramverk som presenterades tidigare i rapporten. Det kan vara på sin plats att påminna om att materialet som analyseras inte speglar en helhetsbild av allt controllerarbete inom Försäkringskassan, vilket innebär att det finns vissa begränsningar när det gäller slutsatsernas generaliserbarhet. Samtidigt har urvalet gjorts för att få viss spridning med avseende på geografiskt läge, typ av ärende och hierarkisk nivå, även om controllers inom den operativa verksamheten har prioriterats. Tanken med den valda metoden har varit att få fram ett antal fördjupade beskrivningar av controllers arbete för att möjliggöra en nyanserad analys av hur controllerrollen håller på att förändras. Med hjälp av nedanstående slutsatser är det sedan möjligt att i framtida studier pröva slutsatsernas generaliserbarhet genom mer kvantitativt inriktade studier som täcker ett mer representativt urval av Försäkringskassans omfattande verksamhet.

Rapporten inleddes med att konstatera att controllers ofta har en mycket central roll i dagens mät- och sifferorienterade organisationer. Detta i kombination med de senaste decenniernas starka influenser av New Public Management-inspirerad styrning i offentlig sektor och den mer generella övergången från ekonomi- till verksamhetsstyrning¹⁰³ har gjort att allt fler aspekter av en organisations verksamhet har blivit föremål för kvantifiering, mätning, analys och granskning, vilket har stärkt controllers och deras roll. Trots att det finns omfattande studier¹⁰⁴ av de negativa, oönskade och ibland också oanade konsekvenserna av New Public Management, verkar det inte finnas några tydliga tecken på att mätrenden har mattats av. Ur ett forskningsperspektiv har det därför varit intressant att under två år följa Försäkringskassan som 2012 inledde ett omfattande förändringsarbete

¹⁰³ Lindvall (2001).

¹⁰⁴ För en överblick, se till exempel Diefenbach (2009).

som så tydligt fokuserar på de negativa konsekvenser som de senaste årens starka New Public Management-influenserad styrning i myndigheten har ansetts resultera i. En central ambition i denna styrningsförändring är och har varit att minska såväl detaljstyrningen som den långtgående sifferstyrningen. I detta sammanhang har man också lyft fram att controllers roll som ett resultat av tidigare styrning utvecklats negativt och att den är i behov av förändring. Den fråga som rapporten syftar till att besvara formulerades i inledningen så här: *På vilket sätt har controllers arbete och roll påverkats under förändringsarbetets första två år?*

5.1 Fas 1 – förstärkt auktoritet genom skiftet från bean counter till affärspartner

Analysen av det empiriska materialet visar att controllerrollen är under förändring i Försäkringskassan. Två förändringsfaser kan identifieras. Den första fasen inträffade förvisso i huvudsak före den studerade perioden, men var ändå närvarande i det empiriska materialet vilket gör att det är relevant att inkludera den i analysen av controllerrollen. Denna fas sammanföll tidsmässigt med en New Public Management-inspirerad styrning där bland annat mätning och sifferstyrning fick en allt större roll.¹⁰⁵ Genom denna fokusering utvecklades och stärktes controllers roll, från *bean counter* till en mer central roll i styrningen, det som i tidigare forskning kallas affärspartner.¹⁰⁶ Denna utveckling har också bekräftats av forskare som specifikt har studerat Försäkringskassan¹⁰⁷ och diskuterat att controllers på operativ nivå visserligen inte har agerat som formella beslutsfattare, men samtidigt ofta har deltagit som medlemmar i ledningsgrupper på olika nivåer, inte minst på lokal och regional nivå. Även om controllers alltså formellt inte har tagit några egna beslut om en verksamhets styrning, har de ofta, åtminstone indirekt, deltagit i beslutsfattandet. Det är denna grupp som tar fram beslutsunderlag till, och sätter ramarna för, ledningsbeslut och på så sätt, om än indirekt, har stor påverkan och makt i beslutsprocesser. Det gör rollen affärspartner till en passande beskrivning, åtminstone före introduktionen av den ”gemensamma resan”. Denna utveckling förklaras genom den inom New Public Management starka fokuseringen på

¹⁰⁵ Andersson (2012), Holmgren Caicedo m.fl. (2014b).

¹⁰⁶ Granlund och Lukka (1998).

¹⁰⁷ Paulsson (2012).

ledning, chefer och deras ansvar.¹⁰⁸ Detta har i sin tur skapat ett behov hos ledning och chefer av en framåtriktad, analytisk stödfunktion som controllers kan bistå med.

Som ett resultat av den här studien av controllers i Försäkringskassan kan en fördjupning av affärspartnerrollen göras och därmed ge ett bidrag till befintlig forskning. Förutom rollen som medlem i ledningsgrupper framträder det i materialet att vissa controllers även har fungerat som ”operativa chefer” genom att i vardagen bedöma om den operativa verksamhetens resultat överensstämmer med satta (kvantitativa) mål. En controller har alltså i praktiken kunnat fungera som en operativ ledare med auktoritet att driva och följa upp de frågor och mål som har beslutats av ledningen. I denna funktion har controllers kunnat ställa andra grupper till svars för icke uppnådda mål, vilket många deltagare i intervjustudien har påpekat.

Controllers funktion som affärspartner i Försäkringskassan före inledningen av den ”gemensamma resan” kan närmare bestämt beskrivas som att den består av *två* viktiga arbetsuppgifter som tillsammans har lagt grunden för en förändring av controllers roll mot en mer affärspartnerlik roll. Den *första* är ett tolknings- och problemformuleringsföreträdare eftersom rollen som ett stöd till ledningen innefattar att ta fram, analysera och kommunicera underlag för beslutsfattande, vilket på så sätt sätter ramarna för vad som blir möjligt att besluta och därmed styra. Med andra ord har controllers på detta sätt en del i makten när det gäller att sätta agendan för vad som bör uppmärksammas, diskuteras och åtgärdas ur ett styrningsperspektiv i den praktiska vardagen.

Den *andra* arbetsuppgiften är att kontrollern uppfattas som en auktoritet i rollen som granskare och utvärderare av enheters, gruppers och till och med individers prestationer med hänvisning till de kvantitativa mål som ledningen har beslutat. På detta sätt kan kontrollern uppfattas som en representant för ledningen och ibland till och med som ledningen, en person som genom sin granskning och utvärdering kan och har utrymme att avgöra vad som är en bra, respektive mindre bra, prestation. Kontrollern blir på detta sätt en moralisk väktare i styrningen, en roll som också kan uppfattas som en representant för ledningen med en formell position att påverka.

¹⁰⁸ Diefenbach (2009).

5.2 Fas 2 – försvagad auktoritet genom skiftet från affärspartner till coach

Att klargöra de två arbetsuppgifter som beskrivs ovan är i sig ett bidrag till forskningen om controllerns förändring från *bean counter* till affärspartner. Det möjliggör även en fortsatt analys av controllerns roll och arbete i Försäkringskassan som utgår från den andra förändringsfasen. Denna fas som utgör studiens huvudfokus tar avstamp i ledningens vilja att öka förtroendet för myndigheten och åtgärda de negativa och oförutsedda konsekvenser som har uppkommit på grund av den New Public Management-inspirerade styrningen i Försäkringskassan, inte minst de problem som ansågs ha orsakats av den starka detalj-, mät- och sifferfokuseringen som utgör grundpelare inom New Public Management-styrningen¹⁰⁹. Denna fas intensifierades i samband med att en ny ledning tillträdde i Försäkringskassan 2011 och lanseringen av den ”gemensamma resan”. Som en konsekvens av den tydliga markeringen att just sifferstyrningen utgjorde ett centralt problem, förändrades synen på controllerns roll och arbete. Den alltför styrande roll som controllers ansågs ha fått, beskrevs under denna period som i behov av förändring. Controllers skulle snarare vara stödjande och ha en tydligare coachande och konsultativ roll. De skulle inte som tidigare fokusera så ensidigt på (produktionsrelaterade) mål och siffror, utan i sina analyser inkludera ett mer sammansatt underlag som framför allt skulle baseras på material om de försäkrades uppfattningar.

I nedanstående tabell, ursprungligen utvecklad av Granlund och Lukka¹¹⁰, kompletteras beskrivningen av förändringarna av controllerrollen från att vara *bean counter* till att i ökad utsträckning ha en roll som affärspartner och nu en ytterligare roll: coachen. Dessa roller bör uppfattas som konceptuella, stereotypiska och analytiska verktyg, snarare än som faktiska roller som kan generaliseras till alla controllers i Försäkringskassan eller i andra organisationer. Variationen är i praktiken stor och de roller som presenteras nedan ska snarare förstås som olika raster som kan kopplas till controllerrollen. De kan existera var och en för sig, men även samexistera.

¹⁰⁹ Hood (1991), Diefenbach (2009).

¹¹⁰ Granlund och Lukka (1998).

Tabell 3. Analys utifrån en modell av Granlund och Lukka¹¹¹, fritt översatt till svenska och delvis modifierad, samt kompletterad med en kolumn längst till höger som anger vad som karaktäriserar (den förändrade) controllerrollen i Försäkringskassan under det studerade förändringsarbetet

<i>Karaktär</i>	<i>Bean counter</i>	<i>Affärspartner</i>	<i>Coach</i>
Tidsorientering	Tonvikt på dåtid	Tonvikt på nutid och framtid	Bidra med stöd för att förstå dåtid i syfte att förändra framtid
Kunskap om företagets affärsområde	Inte förväntat	Förväntat	Förväntat
Kommunikationens främsta mål	Att uppfylla formella informationskrav	Aktiv uppmärksamhet för att säkerställa att meddelandet når fram	Användning av redovisningsinformation för reflektion
Omfattningen av upplevt ansvar	Begränsat, täcker framtagning av bokföringsrapporter i tid	Vidsträckt, täcker såväl framtagande av relevanta bokförings-siffror som deras tillämpning i affärsbeslut	Kan vara både begränsat och vidsträckt, täcker såväl framtagande av relevanta bokförings-siffror som deras tillämpning för eftertänksamhet
Tvärfunktionell uppskattning	Begränsad, ofta grundad på rädsla	Högt för en aktiv och kapabel person	En källa till aggregerad information som ger perspektiv åt lokal kunskap
Generell affärsattityd	Insamlare och beredare av information	Medlem av företagsledningen och förändringsagent	Rådgivande coach som anlitas vid behov

Från de ovan identifierade arbetsuppgifterna som karaktäriserade affärspartnerrollen kan följande två slutsatser dras om controllerns nya coachroll. I denna roll deltar inte controllern på operativ nivå i ledningsgruppsarbetet på samma sätt som tidigare, vilket tillsammans med det faktum att målen för verksamheten inte längre är kvantifierade gör att möjligheterna till ett tolknings- och problemformuleringsföreträde har minskat. Controllern fungerar i den nya rollen snarare

¹¹¹ Granlund och Lukka (1998, s. 202).

som en stödjande funktion som ibland beskrivs som organiserad som en separat enhet, utan direkt och daglig kontakt med handläggningsverksamheten. Controllern tillhandahåller i denna nya roll rådgivning och erbjuder coachning kring information om Försäkringskassans verksamhet när andra grupper efterfrågar detta. Controllerns roll blir således att understödja sina operativa enheter och därtill agera som coacher som hjälper dels team i deras arbete med de försäkrade, dels lokala och regionala ledningsgrupper. Stödet som controllers kan ge är fortfarande begränsat till framför allt ett produktionsperspektiv då de anses sakna relevant information om det som den nya styrningen fokuserar på, nämligen de försäkrade. Viss information om de försäkrade (eller kunderna som Försäkringskassan kallar dem) finns visserligen tillgänglig genom till exempel centralt genomförda kundundersökningar och annat insamlat material om bland annat handläggningstider och tillgänglighet i kundtjänst. De centralt genomförda kundundersökningarna sägs dock ofta vara baserade på inaktuell information eftersom de endast görs ett par gånger per år. Den typen av insamlad information beskrivs också som alltför generell till sin karaktär, det vill säga informationen kan inte brytas ned till lokal nivå eller teamnivå, och den anses därför inte bidra till den operativa styrningen. De kundundersökningar som ibland görs på eget initiativ på operativ nivå av team och lokala kontor, till exempel i form av A3-underlag och fokusgrupper, uppfattas av controllers som att de har alltför stora brister – populationen är ofta liten och generaliserbarheten blir därför starkt begränsad. Sammantaget gör detta att controllers dels har distanserats från det dagliga ledningsarbetet som de tidigare var del av och de tillskrivs en mer specialiserad coachroll, dels att de i denna nya roll inte kan ge tydliga råd med hänvisning till produktionsrelaterade siffror eftersom dessa inte längre anses täcka samtliga relevanta aspekter för styrningen.

I det empiriska materialet framkommer åsikter av denna typ flera gånger, det vill säga att underlag som har samlats in av teamen eller de lokala kontoren har brister. Däremot framkommer det inte i intervjuerna att det sker någon tydlig återkoppling kring dessa brister. Berörda controllers auktoritet, när det gäller att identifiera och definiera problem och föreslå lösningar inför beslutsfattande, försvagas därmed i jämförelse med tiden före förändringsarbetet.

Deras tidigare starka auktoritet och makt har också försvagats. När kvantitativa mål har ersatts med förslag på mer generella och flexibla kvalitativa dito, förlorar controllers, åtminstone delvis, sin tidigare

auktoritet när det gäller att avgöra vad som är ”rätt” och ”fel”. Det innebär att de inte längre på ett tydligt sätt kan utvärdera vad som är ”bra” och ”dåliga” prestationer. Därigenom förminskas den styrande roll som controllers tidigare hade.

5.3 Förstärkt auktoritet för andra grupper

Den rollförändring som har diskuterats här är emellertid inte bara en process som berör controllers. Den påverkar även andra funktioner och yrkesgrupper inom Försäkringskassan. Genom det förändrade arbetssättet har områden som controllers traditionellt har ansvarat för i stället blivit ett ansvar, åtminstone delvis, för andra grupper. Så är fallet på operativ nivå med gruppen specialister och teamen som i dag utför controllerliknande uppgifter, om än i begränsad utsträckning.

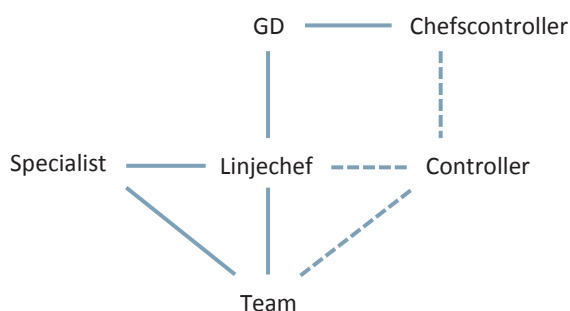
Specialister som sedan länge har haft en central funktion i Försäkringskassans verksamhet, fyller en fortsatt viktig roll i den förändrade organisationen när det gäller att garantera och kontrollera kvaliteten i handläggningen, det vill säga att handläggningspraktiken stämmer överens med lagstadgade krav. Denna kvalitetskontroll har alltså inte något att göra med de kvantitativa och produktivitetsrelaterade mål och mått som tidigare var så tongivande i Försäkringskassans styrning, men de har allt att göra med de försäkrade och deras rättigheter. Som beskrivs ovan, och i linje med den nya styrningen av Försäkringskassan, arbetar specialister i vissa delar av Försäkringskassan som ett slags affärspartner med företagsledningen och teamen för att säkerställa pålitlighet och därmed kvalitet i beslutsfattandet. Bilden är dock inte entydig. I vissa delar av Försäkringskassan sägs gruppen specialister ha ökat och knutits starkare till det lokala ledningsgruppsarbetet, medan intervjupersoner från andra delar snarare beskriver hur gruppen specialister har minskat och organiserats som en separat enhet som tillkallas av team och ledningsgrupper vid behov. För att fördjupa kunskapen om denna variation krävs fortsatta studier.

Medan en del av de studerade specialisterna arbetar som om de vore kvalitetsrevisorer, har handläggarteamen i högre utsträckning blivit autonoma genom att de har erhållit ett visst mått av självstyrning. Flera av de intervjuade beskriver att teamen till exempel utför egna undersökningar och fokusgruppsintervjuer i syfte att lära sig mer om sina försäkrade. I den utsträckning teamen har blivit självstyrande eller självplanerande har de också blivit potentiella ”kunder” till controllers. Som kunder och beställare behöver teamen i praktiken

först utföra controllerlika (både *bean counter* och affärspartner) uppgifter för att tillämpa ständiga förbättringar. A3-verktyget är ett exempel på hur teamen tillägnat sig controllers funktion. A3 fungerar som ett verktyg för att beskriva ett problem i verksamheten, men för att göra det måste teamen ha kontroll över den aktuella, operativa verksamheten och genom egna mätningar och undersökningar förvissa sig om att det som utpekats som ett problem verkligen är det, vad som kan tänkas ha orsakat det, samt genom mätningar visa att den föreslagna åtgärden har effekt. Teamen behöver med andra ord utföra ett controllerlikt arbete innan controllern kan bli ombedd att utföra ytterligare controllerfunktioner, fast i större omfattning.

Med inspiration från Paulssons¹¹² beskrivning av de alternativa organisationsmodellerna kan organisationen av styrningen i Försäkringskassan under den studerade perioden beskrivas enligt figuren nedan.

Figur 2. Organisationen av Försäkringskassans controllerfunktion



Genom de streckade linjerna visar figuren att distansen mellan controllers på operativ nivå och linjeorganisationen har ökat. Detta har skett genom att controllers inte längre, eller i mer begränsad omfattning, ingår i regionala och lokala ledningsgrupper. I den nya rollen har kontrollern begränsats till att vara en stödjande och rådgivande handledare med syftet att hjälpa sina kunder – det vill säga regionala och lokala ledningar samt i viss mån även team – till reflektion och att hitta egna lösningar.

Delar av gruppen specialister beskrivs ha ökat sin direktkontakt med både ledningen och de olika teamen som ingår i enheten, en kontakt de till viss del har haft även tidigare, och de förefaller i dessa fall

¹¹² Paulsson (2012).

ha tagit över rollen som affärspartner från controllers. Sist men inte minst har introduktionen av självstyrande och självplanerande team på Försäkringskassan inneburit ökade möjligheter till egenkontroll, det vill säga möjligheten för teamen att själva utföra controllinglika (både *bean counter* och affärspartner) uppgifter på det egna teamet i syfte att förbättra den egna verksamheten.

5.4 Avslutande reflektioner om konsekvenser av den förändrade styrningen

Utifrån den studerade, pågående förändringsprocessen i Försäkringskassan som diskuteras i den här rapporten kan några mer allmänna reflektioner och möjliga konsekvenser lyftas fram. Rapportens övergripande slutsats är att controllern, genom den beskrivna rollförändringen, håller på att förlora sin tidigare mycket starka roll i, och inflytande över, styrningen i Försäkringskassan. Dels handlar denna förändring om att själva controllerrollen har omvandlats, dels handlar den om att andra grupper får controllinglika (både *bean counter* och affärspartner) uppgifter.

Ambitionen att förändra styrningen från att ha fokus på siffror, detaljer och kvantitativa mål, upplevs av många som ett steg i rätt riktning. Den tidigare styrningen ansågs ha resulterat i så många oönskade och oanade konsekvenser att styrningen till slut kom att upplevas som föråldrad och ibland till och med rent missriktad. Den nya inriktningen på styrningen, där kvantitativa mål och mått inte längre ska känneteckna styrningen, verkar dock ibland ha resulterat i ett limboliknande tillstånd där varken controllers, chefer eller medarbetare vet vad som styr. Det är upp till alla, på olika operativa nivåer, att sätta riktlinjer för vad som till exempel är att betrakta som ”skyndsam handläggning”. Det finns visserligen en tydlig ambition att demokratisera och inkludera alla grupper i styrningen, men samtidigt verkar denna ambition upplevas som svår att utföra och ta ansvar för. En risk som det ökade ansvaret för styrningen på operativ nivå kan komma att resultera i är att bedömningar av vad som till exempel utgör en ”skyndsam handläggning” blir alltför olika. Därmed finns det en risk att Försäkringskassans uppdrag att hantera alla försäkringstagare på ett likartat sätt åsidosätts.

Omvandlingen av controllerns arbete, där andra grupper som specialister och team, som lyfts fram särskilt i denna rapport, i ökad utsträckning får controllerlika (både *bean counter* och affärspartner) arbetsuppgifter, innebär vidare att grupper som inte har utbildats till att utföra sådana uppgifter de facto utför dem. Det kan i synnerhet vara problematiskt när det gäller handläggarteam som, åtminstone delvis, får controllerlika (framför allt *bean counter*) arbetsuppgifter. Enligt interna dokument ska controllers i allt väsentligt ha såväl en god kunskap om ekonomi och verksamhetsstyrning som kompetens att kunna hantera sifferunderlag, statistiska metoder samt stora datamängder.¹¹³ Detta gör att de som yrkesgrupp både förväntas ha en utbildningsmässigt lämplig bakgrund, som enligt interna dokument ska motsvara minst en treårig examen från universitet eller högskola, och en god förtrogenhet att arbeta med stora datamängder. Denna kunskap innebär även en förtrogenhet och förståelse för vilka etiska och moraliska aspekter som insamling, mätning, analys och kommunikation av kvantitativ information kan ha för både medarbetare och försäkrade. När nu nya grupper får ett utökat ansvar för att genomföra egna kvantitativa studier finns det ett antal risker som är förknippade med dessa. Dessa grupper har inte, och kan inte heller förväntas ha, kunskaper om hur till exempel information om de försäkrade kan, får och bör samlas in. Det finns en risk att alltför generaliserade slutsatser dras ur ett begränsat material. Det finns vidare en risk att till exempel de försäkrades identitet och anonymitet röjs genom att olämpliga, eller till och med felaktiga, metoder används. Denna utveckling kan till viss del förklaras av Försäkringskassans uttalade ambition att öka handläggarnas grad av professionalisering genom att eftersträva att alla minst ska ha genomgått treåriga universitetsutbildningar.

En ytterligare reflektion kan göras kring den förändrade styrningen och controllerns roll och funktion i Försäkringskassan. I det empiriska avsnittet beskrivs hur nya avdelningar, till exempel avdelningen för analys och prognos, kundcenter och försäkringsprocesser, har fått en allt viktigare roll såväl i utformningen som i genomförandet av styrningen i Försäkringskassan. Denna indikation ligger även i linje med tidigare studier där bland annat Hörnqvist¹¹⁴ har beskrivit att de ökade inslagen av kundstyrning har gjort att makten över styrningen

¹¹³ Försäkringskassan (2013a), internt dokument.

¹¹⁴ Jämför Hörnqvist (2013).

har förskjutits från ekonomistaben ”utåt och nedåt i organisationen”.¹¹⁵ Controllers har fortsatt tillgång till all typ av information som registreras kring handläggningsarbetet, bland annat via det interna it-systemet, men blir samtidigt begränsade till analys och kommunikation av just detta produktionsrelaterade underlag och har inte en självklar tillgång till kundrelaterade underlag.

Då allt fler avdelningar och grupper får en aktiv roll i utformningen och genomförandet av styrningen kan flera positiva konsekvenser identifieras. Genom denna utveckling blir styrning inte något som en viss grupp gör eller ansvarar för, utan alla – på alla nivåer och överallt i verksamheten – måste ha ett engagemang i och ett ansvar för styrningen. Samtidigt riskerar en dylik utveckling att styrningen blir fragmenterad och att den saknar en enhetlig riktning när antalet ”styraktörer” blir lika många som antalet medarbetare. Ett sådant exempel är att teamen får alltmer av controllinglika arbetsuppgifter genom att de till exempel har till uppgift att hitta egna lösningar på sina problem, något som controllers tidigare bistod med. Genom denna utveckling kan en del konsekvenser, både oväntade och förväntade, skapas. En fördel med att teamen själva finner lösningar på sina problem är självfallet att de lösningar som väljs blir väl anpassade till problemet i fråga. Men det finns också andra möjliga konsekvenser av detta: att team med likartade problem löser samma problem och på olika sätt. Denna typ av potentiellt merarbete kan både innebära en suboptimering av Försäkringskassans resurser och i förlängningen även äventyra likabehandlingsprincipen.

Att Försäkringskassans ambition är att minska sifferstyrningen framstår som väldigt entydigt. Om sifferstyrningen verkligen kommer att minska är dock ännu oklart. Å ena sidan läggs inte fokus på det som traditionellt har varit fokus i Försäkringskassan: internt producerad handläggningsstatistik. Å andra sidan fortsätter man att mäta och registrera denna information vilket gör att data fortfarande finns tillgänglig. Samtidigt fortsätter mätningar av de försäkrade och deras attityder att öka i både omfattning och periodicitet. Läggs de nya mätningar som till exempel teamen gör till denna lista blir den samlade bilden att mätningarna paradoxalt nog snarare ökar, vilket bekräftas av många intervjupersoner.

¹¹⁵ Hömqvist (2013, sid 49).

Det är viktigt att notera att all styrning, och därmed alla försök att förändra styrningen, har sina för- och nackdelar och att dessa bidrar till både förväntade och oväntade konsekvenser. Eftersom det förändringsarbete som pågår i Försäkringskassan och som har illustrerats i rapporten på intet sätt har avslutats, är det ännu omöjligt att uttala sig om slutresultatet. Genom att studera en profession i förändring, i detta fall controllers på operativ nivå i Försäkringskassan, har rapporten belyst controllerfunktionen och hur den dels verkar ha utvecklats till att inkludera en tredje, coachande typ av controller vilkens auktoritet minskar, samt hur den sprids i organisationen så att även andra grupper inkluderas och får controllerlika (både *bean counter* och affärspartner) arbetsuppgifter. Därtill erhålls en förståelse för betydelsen av styrningens organisering och dess ständiga påföljande konsekvenser i verksamheten.

Referenser

- Ahonen, G. och J-E. Gröjer (2005): Social accounting in the Nordic countries – from social accounting towards accounting in social context. In: Jönsson, S. och J. Mouritsen (eds.), *Accounting in Scandinavia – The Northern Lights*. Liber & Copenhagen Business School Press.
- Almqvist, R., Holmgren Caicedo, M., Johanson, U. och M. Mårtensson (2012): *Ansvarsfull verksamhetsstyrning*. Malmö, Liber.
- Almqvist, R. (2006): *New Public Management – om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Stockholm, Liber.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T. S., Melander S. och G. Paulsson (2011): "Crossroads for organizations: A study of recent changes at the Swedish Social Insurance Agency", *Nordic Organisation Studies*, 13(4), s. 53–76.
- Andersson, F., Bergström, T., Bringselius, L., Dackehag, M., Karlsson, T. S., Melander, S. och P. Paulsson (2012): *Speglingar av en förvaltning i förändring. Reformeringen av Försäkringskassan*. Stockholm, Santérus Förlag.
- Ax, C., Johansson, C. och H. Kullén (2009): *Den nya ekonomistyrningen*. Malmö, Liber.
- Bougen, P.D. (1994): "Joking apart: the serious side to the accountant stereo- type", *Accounting, Organizations and Society*, 19 (3), 319–335.
- Brunsson, N. och J.P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. London and New York, Routledge.
- Burns, J. och G. Baldvinsdottir (2005): "An Institutional Perspective of Accountant's New Roles: The Interplay, of Contradictions and Praxis", *The European Accounting Review*, Vol. 14, No. 4, pp. 725–58.
- Burns, J. och G. Baldvinsdottir (2007): The Changing Role of Management Accountants', In: T. Hopper, D. Northcott & R.W. Scapens, *Issues in Management Accounting* (3rd ed), Pearson Education, Harlow.

- Burns, J., Ezzamel, M. och R. Scapens (1999): "Management Accounting Change in the UK", *Management Accounting* (March), pp. 28–30.
- Byrne, S. och B. Pierce (2007): "Towards a More Comprehensive Understanding of the Roles of Management Accountants", *European Accounting Review*, Vol. 16, No. 3, pp. 469–98.
- Caglio, A. (2003): "Enterprise resource planning systems and accountants: towards hybridization?", *European Accounting Review*, 12 (1), 123–153.
- Dagens Socialförsäkring, Nr. 6, 2012.
- Dechow, N. och J. Mouritsen (2005): "Enterprise resource planning systems, management control and the quest for integration", *Accounting, Organizations and Society*, 30 (7–8), 691–733.
- Diefenbach, T. (2009): "New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment' ", *Public Administration*, 87(4), s. 892–909.
- Drori, G.S., och J. Meyer (2006): Scientization: Making a world safe for organizing. In: Djelic, M.-L. och K. Sahlin-Andersson (Eds.) *Transnational Governance. Institutional dynamics of regulation*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Emsley, D. (2005): "Restructuring the management accounting function: a note on the effect of role involvement on innovativeness", *Management Accounting Research*, 16 (2), 157–177.
- Ekonomistyrningsverket (ESV): *Balanserat styrkort i statsförvaltning*. Rapport 2006:11.
- Ezzamel, M. och J. Burns (2005): "Professional Competition, Economic Value Added and Management Control Strategies", *Organization Studies*, Vol. 26, No. 5, pp. 755–777.
- Fauré, B. och L. Rouleau (2011): "The strategic competence of accountants and middle managers in budget making", *Accounting, Organizations and Society*, 36 (3), 167–182.
- Ford, J. (1999): "Organizational change as shifting conversations", *Journal of Organizational Change Management*, 12 (6): 480–500.
- Foster, G. och D.W. Swenson (1997): "Measuring the success of activity-based cost management and its determinants", *Journal of Management Accounting Research*, 9, pp. 109–142.
- Friedman, A.L. och S.R. Lyne (1997): "Activity-Based Techniques and the Death of the Beancounter", *The European Accounting Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 19–44.

Friedman, A.L. och S.R. Lyne (2001): "The beancounter stereotype: towards a general model of stereotype generation", *Critical Perspectives on Accounting*, 12 (4), 423–451.

Försäkringskassan (2010): Försäkringskassans riktlinjer.

Försäkringskassan (2013a): Internt dokument. Verksamhetsplan 2013. Huvudkontoret, Ekonomistaben 2013-01-18, Diarienummer 040547-2012.

Försäkringskassan (2013b): Yrkesroll: Controller. Internt dokument. Beslutsdatum 2013-09-18.

Försäkringskassan (2014): Arbetsordning för Försäkringskassan. Intern föreskrift. Gäller fr.o.m. 1 juni 2014. Serienummer 2005:01. Version 7.1.

Granlund, M. och T. Malmi (2002): "Moderate impact of ERPS on management accounting: a lag or permanent outcome?", *Management Accounting Research*, Vol. 13, Issue 3, pp. 299–321.

Granlund, M. och K. Lukka (1997): "From Bean-Counters to Change Agents: The Finnish Management Accounting Culture in Transition", *The Finnish Journal of Business Economics*, No. 3, pp. 213–55.

Granlund, M. och K. Lukka (1998): "Towards Increasing Business Orientation: Finnish Management Accountants in a Changing Cultural Context", *Management Accounting Research*, Vol. 9, pp. 185–211.

Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och K. Tamm Hallström (2014a): "Continuities and discontinuities of management accounting and control: introducing Lean at the Swedish Social Insurance Agency". Under review for publication in *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Tidigare versioner har presenterats på dels the 22nd Nordic Academy of Management Conference, Reykjavík, Island, 21–23 August 2013 och på the 37th Annual Congress of the European Accounting Association (EAA), Tallinn, 21-23 May 2014.

Holmgren Caicedo, M., Mårtensson, M. och K. Tamm Hallström (2014b): *Identifiering av parallella styrmodeller och deras olikheter – en studie av styrningens komplexitet*. Rapport 2014:2. Stockholm, Akademien för Ekonomistyrning i Staten (AES) vid Stockholms Universitet.

Holmgren, M., Mårtensson, M. och K. Tamm Hallström (2013): "New Public Management: jakten på den perfekta styrningen", I: Holmqvist, M. och H. Hasselbladh (red), *Företagsekonomi och samhället*. Malmö, Studentlitteratur.

Hood, C. (1991): "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69, s. 3–19.

Hyvönen, T. (2003): "Management accounting and information systems: ERP versus BoB", *European Accounting Review*, Vol. 12, No. 1, pp. 155-74.

Höglund, L., Holmgren Caicedo, M. och M. Mårtensson (2013): "And now LEAN: discursive practices and their consequences in two organizations", paper presented at the 22nd *Nordic Academy of Management Conference*, Reykjavik, Island, 21–23 August 2013.

Hörnqvist, L. (2013): *Som viskleken. En studie av styrning och införandet av lean på Försäkringskassan*. Masteruppsats. Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) (2011): *Styrning i Försäkringskassan – Lokala Försäkringscenter och införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna*, Rapport 2011:2.

Jack, L. och A. Kholeif (2008): "Enterprise resource planning and a contest to limit the role of management accountants: a strong structuration perspective", *Accounting Forum*, 32 (1), 30–45.

Jacobs, K. (2005): "Hybridisation or Polarization: Doctors and Accounting in the UK, Germany and Italy", *Financial Accountability & Management*, Vol. 21, No. 2, pp. 135–61.

Johansson, R. (1992): *Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Akademisk avhandling. Lund: Arkiv Förlag.

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

Järvenpää, M. (2007): "Making Business Partners: A Case Study on how Management Accounting Culture has Changed", *European Accounting Review*, Vol. 16, No. 1, pp 99–142.

Järvinen, J. (2009): "Shifting NPM agendas and management accountants' occupational identities", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 2, 221187–221210.

Kurunmäki, L. (2004): "A Hybrid Profession: The Acquisition of Management Accounting Expertise by Medical Professionals", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 26, pp. 327–47.

Lapsley, I. och R. Oldfield (2000): "The Past is the Future: Constructing Public Sector Accountants", *Pacific Accounting Review*, Vol. 11, No. 2, pp. 137–47.

Lindvall, J. (2001): *Verksamhetsstyrning: från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*, Lund, Studentlitteratur.

- Lukes, S. (2005): *Power: A Radical View*. Second edition. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Mathews, S. (1998): "The Changing Role of the Management Accountant and its Implications for Qualification Development", *Management Accounting* 76(8), 68–70.
- Mattsson, H.S. (1987): *Controller*. Lund. Studentlitteratur.
- Miller, P. och N. Rose (1995): "Production, Identity, and Democracy", *Theory and Society*, 24 (3): 427–467.
- Mårtensson, M. (2007): *Drömmar om något bättre – om managementmodeller, mätningar och människor*. Mälardalen University, School of Business, Dissertation No. 41.
- Mårtensson, M. (2009): "Recounting Counting and Accounting-From Political Arithmetic to Measuring Intangibles and Back", *Critical Perspectives on Accounting*, 20(7), s. 835–846.
- Newman, M. och C. Westrup (2005): "Making ERPs work: accountants and the introduction of ERP systems", *European Journal of Information Systems*, Vol. 14, No. 3, pp. 258–272.
- Nilsson, F. och N.G. Olve (2013): *Controllerhandboken*. Stockholm, Liber.
- Olve, N-G. (2013): Controlleruppdraget. I: Nilsson, F. och N-G. Olve, *Controllerhandboken*. Stockholm, Liber.
- Paulsson, G. (2012): "The role of management accountants in new public management", *Financial Accountability & Management*, Vol. 28, No. 4, pp. 378–394.
- Proposition (2003/04:69): *Regeringens proposition 2003/04:69. En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*.
- Riksdagens revisorer 2006.
- Rom, A. och C. Rohde (2006): "Enterprise resource planning systems, strategic enterprise management systems and management accounting: A Danish study", *Journal of Enterprise Information Management*, Vol. 19, No. 1, pp. 50–66.
- Russell, K.A., Siegel, G.H. och C.S. Kulesza (1999): "Counting more counting less transformations in the management accounting profession", *Management Accounting Quarterly*, 1 (1), 1–7.
- Røvik, K.A. (2008): *Managementsamhället*. Malmö, Liber.
- Sathe, V. (1983): "The controller's role in management", *Organizational Dynamics*, 11 (3), 31–48.

- Scapens, R.W. och M. Jazayeri (2003): "ERP systems and management accounting change: opportunities or impacts? A research note", *European Accounting Review*, 12 (1), 201–233.
- Sheridan, T. (1998): "The Changing Shape of the Finance Function", *Management Accounting*, February, pp.18–20.
- Simon, H.A., Guetzkov, H., Kozmetsky, G. och G. Tyndall, G. (1954): *Centralization vs. Decentralization in Organizing the Controller's Department*. New York, The Controllershship Foundation.
- Sorensen, J.E. (2009): *Management accountants in the United States: practitioner and academic views of recent developments*. I: Chapman, C.S., Hopwood, A.G. och M.D. Shields (Eds.), *Handbook of Management Accounting Research*. Amsterdam, Elsevier, pp. 1271–1296.
- Statskontoret (2009): *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, 2009:19.
- Tamm Hallström, K. och R. Thedvall (2014 i tryck): "Managing Administrative Reform through Language Work. Implementing Lean in Swedish Public Sector Organisations", *Scandinavian Journal of Public Administration*.
- Tillmann, K. och A. Goddard (2008): "Strategic management accounting and sense-making in a multinational company", *Management Accounting Research*, 19 (1), 80–102.
- Vaivio, J. (2006): "The business controller, non-financial measurement and tacit knowledge", *The Finnish Journal of Business Economics*, No. 2, pp. 194–212.
- www.forsakringskassan.se, nedladdad 2014-09-05.
- Yazdifar, H. och M. Tsamenyi (2005): "Management Accounting Change and the Changing Roles of Management Accountants: A Comparative Analysis Between Dependent and Independent Organizations", *Journal of Accounting & Organizational Change*, Vol. 1, No. 2, pp. 180–98.
- Yi, M. och M. Tayles (2009): "On the emergence of strategic management accounting: an institutional perspective", *Accounting and Business Research*, 39 (5), 473–495.
- Zoni, L. och K.A. Merchant (2007): "Controller Involvement in Management: An Empirical Study in Large Italian Corporations", *Journal of Accounting & Organizational Change*, Vol. 3, No. 1, pp. 29–43.

Bilaga

Intervjuer i Försäkringskassan



Organisationsschema över Försäkringskassan (källa: www.forsakringskassan.se 2014) Observera att pilarna, som markerar i vilka delar av organisationen som intervjuer gjorts, har lagts dit av författarna.

