



GÖTEBORGS UNIVERSITET HANDELSHÖGSKOLAN

Företagsekonomiska institutionen

Inriktning Management

Höstterminen 2013

Hur kan Skatteverket ständigt förbättra sig?

*En fallstudie om medarbetarnas delaktighet i ständiga förbättringar
på ett skattekontor i Göteborg*

Kandidatuppsats 15 hp

Författare:

Jonas Karles 890326

Fredrica Klawitter 890713

Handledare:

Ramsin Yakob

Abstract

Organizations today are facing an everlasting competition in a global environment and a changing marketplace. Continuous improvements is a collective name for management concepts, with the purpose to streamline the organization and reduce waste with relatively small changes. Employee involvement is one of the most important aspects to create an effective public organization using continuous improvements. Traditionally, the public sector has a top-down perspective, while the continuous improvements concept is based on a bottom-up perspective. The purpose of this essay is to study how employee participation in the process of continuous improvements occurs within the public sector. The study also aims to create a general understanding of how a public organization handles the issue of continuous improvements. Given this context, the Swedish tax authority Skatteverket has been chosen as the case organization. They have local offices all over the country and are currently working with continuous improvements, i.e. it is possible to evaluate how the continuous improvements concept actually operates in the Swedish public sector.

A deductive method has been used where a problem has been formulated based on the collected facts. Seven interviews, two managers and five employees, were conducted. Subsequently, the theoretical framework has been used to test the empiric material.

The study shows that despite the extensive work for continuous improvements, there are problems with the feedback between the headquarter and the local offices. The results of the study shows that the structure regarding feedback and implementation responsibilities is too abstract. It turns out that few of the employees actually know what happens after a suggestion improvement has been sent to the headquarter.

Consequently, this creates the risk that the employees will stop submitting proposals. Furthermore, it appears that the internal communication regarding motivating employees to participate in continuous improvements program, should be closer to what the employees actually think creates job satisfaction and work motivation. Moreover, the fact that Skatteverket is a public organization, which needs to obey certain laws and authority guidelines, is a challenge in the work with continuous improvement. It appears that continuous improvement can lead to local solutions that are not in line with national actions. When employees are more inclined to submit suggestions for improvement locally, this naturally increases the risk of local adaptations. The study also suggests that not all employees are submitting proposals, since they consider them to be too small or insignificant.

Sammanfattning

Organisationer idag står inför en omfattande konkurrens i en global miljö med en föränderlig marknad. Ständiga förbättringar är ett samlingsnamn för managementkoncept vilkas syfte är att effektivisera organisationen och minska onödigt ”spill” med hjälp av relativt små förändringar. Medarbetarnas deltagande är en av de viktigaste aspekterna för att skapa en effektiv offentlig organisation genom ständiga förbättringar. Traditionellt har den offentliga sektorn ett top-down perspektiv, medan koncepten om ständiga förbättringar bygger på ett bottom-up perspektiv. Syftet med denna studie är att dra slutsatser kring hur myndighetsanställdas delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar sker inom den offentliga sektorn. Studien syftar även till att identifiera eventuella problem samt skapa en generell förståelse kring hur en offentlig myndighet arbetar med ständiga förbättringar. Mot denna bakgrund har Skatteverket valts som fallorganisation. Skatteverket är en myndighet med lokala kontor över hela landet som för närvarande arbetar med ständiga förbättringar. Detta ger möjligheter att se hur konceptet med ständiga förbättringar faktiskt fungerar i den svenska offentliga sektorn.

En deduktiv metod har använts där frågor har formulerats utifrån insamlad fakta. Sju intervjuer har genomförts, varav två chefer och fem anställda. Därefter har den teoretiska referensramen använts för att pröva det empiriska materialet.

Studien visar att trots det omfattande arbetet med ständiga förbättringar, existerar det ett problem med återkoppling mellan huvudkontoret och de lokala kontoren. Samtidigt visar resultatet av undersökningen att strukturen är alltför abstrakt angående ansvar över implementeringen av de ständiga förbättringarna. Det visar sig att endast ett fåtal av de anställda vet vad som faktiskt händer efter ett förbättringsförslag har skickats till huvudkontoret.

Detta skapar en risk att de anställda kommer sluta att lämna in förslag. Vidare framkommer ett resultat om att budskapet i den interna kommunikationen kring att motivera de anställda att skicka in förbättringsförslag, bör vara känslomässigt närmare vad de anställda tycker skapar arbetsglädje och arbetsmotivation. En utmaning i arbetet med ständiga förbättringar är det faktum att Skatteverket är en offentlig organisation som styrs av lagar och myndighetens riktlinjer. Risen finns att ständiga förbättringar kan leda till lokala lösningar som inte är i linje med nationella åtgärder. Studien tyder också på att inte alla anställda lämnar in förslag, eftersom de anser de vara för små eller obetydliga för att räknas som ett ”förbättringsförslag”.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Problemdiskussion.....	6
1.3 Syfte.....	8
1.4 Frågeställning.....	8
1.5 Avgränsningar.....	8
2. Metod.....	9
2.1 Metodval och forskningsansats.....	9
2.2 Val av fallstudie.....	10
2.2.1 Om Skatteverket.....	11
2.3 Insamling av primärdata.....	12
2.3.1 Urval.....	12
2.3.2 Intervjugenomförande.....	13
2.4 Insamling av sekundärdata.....	15
2.5 Val av teorier.....	16
2.6 Reliabilitet och validitet.....	17
2.7 Metodkritik.....	18
3. Teoretisk referensram.....	20
3.1 Ständiga förbättringar.....	20
3.1.1 Kaizen.....	21
3.1.2 Totally Quality Management (TQM).....	21
3.1.3 Lean Production.....	22
3.2 Ständiga förbättringar i offentliga organisationer.....	22
3.3 Medarbetarens delaktighet i ständiga förbättringar.....	25
3.3.1 Medarbetarens roll i ständiga förbättringar.....	25
3.3.2 Medarbetarens upplevelse av deltagandet i ständiga förbättringar.....	26
3.4 Sammanfattning av teoretisk referensram.....	28
4. Empiri.....	29
4.1 Allmänt om Skatteverket.....	29
4.2 Ständiga förbättringar på Skatteverket.....	30
4.3 Medarbetarens delaktighet i ständiga förbättringar.....	35
4.4 Sammanfattning av empirin.....	37
5. Analys.....	39

5.1 Analys av förbättringsarbetet på Skatteverket	39
5.2 Analys av medarbetarnas delaktighet i Skatteverkets förbättringsarbete.....	42
6. Slutsats.....	47
6.1 Hur arbetar Skatteverket med ständiga förbättringar?.....	47
6.2 Hur upplever myndighetsanställda på Skatteverket sitt deltagande i arbetet med ständiga förbättringar?.....	48
6.3 På vilket sätt arbetar myndigheter med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar?.....	49
6.4 Framtida studier inom området	50
7. Referenslista.....	51
8. Bilagor	55
Bilaga 1 - Intervjufrågor till chef.....	55
Bilaga 2 - Intervjufrågor till medarbetare.....	56

1. Inledning

I början av det inledande kapitlet presenteras en kort överblick av studiens ämnesområde. Sedan följer en problematisering som argumenterar och tydliggör studien relevans. Detta mynnar sedan ut i studiens syfte och frågeställningar.

1.1 Bakgrund

Organisationer möter idag en ständigt ökande konkurrens på en allt mer global och föränderlig marknad med ökade krav och en konstant utmaning från allmänheten att leverera mer värde för mindre resurser. På grund av bland annat åtstramningar i länders statsfinanser har detta sätt att förhålla sig till omvärlden även spridit sig till den offentliga sektorn (Parker & Bradley, 2000).

Under 1990-talet införde Sverige likt många andra länder, främst med inspiration av Storbritanniens premiärministrar Margaret Thatcher och Tony Blair, nya normer för hur myndigheter ska bedrivas (Painter, 1999). Fenomenet fick epitet ”New Public Management” och beskriver övergripande de managementkoncept från den privata sektorn som används för att effektivisera den offentliga sektorn (Heyer, 2011). I stort handlar det om en föreställning att dåvarande normer för hur offentlig sektor styrdes inte var tillräckligt effektiva för att möta de krav som ställdes på verksamheterna från såväl allmänheten som politiker. Målet för konceptet var att skapa en flexibel offentlig sektor med högt ställda krav på sig själv för att kunna möta medborgarnas förändrade krav (Bevir, 2008). Ett resultat av detta var att många offentliga organisationer genomgick stora förändringsprojekt med hjälp av diverse managementkoncept som privata sektorn tidigare använt. Åsikten att organisationerna behöver bli effektivare är dock något som visar sig vara beständigt (Elgar & Smith, 2013).

En metod för att kontinuerligt sträva mot en effektivare organisation är att jobba med managementkoncept så som ständiga förbättringar. Ständiga förbättringar är ett samlingsnamn på dessa managementkoncept som på olika sätt arbetar med att effektivisera organisationen och minska ”spill” genom relativt enkla angreppssätt. Karakteristiskt för ständiga förbättringar är de operativa medarbetarnas medverkan i förbättringsarbetet (Sandkull & Johansson, 2000). Medarbetarnas delaktighet är en av de viktigaste aspekterna för att med hjälp av ständiga förbättringar nå framgång (Borins, 2001) och i slutändan skapa en effektiv offentlig myndighet med såväl nöjda medborgare, politiker som medarbetare (Fryer et al., 2007). Idag ses ständiga förbättringar många gånger som en förutsättning även för offentliga

organisationers fortsatta överlevnad eller tillväxt, och lika mycket en utmaning som en nödvändighet (Elgar & Smith, 2013).

1.2 Problemdiskussion

I den här uppsatsen utgör begreppet ständiga förbättringar ett samlingsnamn för den kultur i organisationen som ger upphov till förbättringsförslag från medarbetare i den operativa verksamheten och syftar till att förbättra verksamhetens resultat. Resultatet av förbättringen kan vara betydande eller ringa och vara såväl finansiellt som arbetsmiljöförbättrande.

Ständiga förbättringar handlar till stor del om att uppmuntra till en kultur av delaktighet och motivation inom organisationen. Detta gäller i högsta grad även i den offentliga sektorn där medarbetaren har kommit att spela en allt större roll (Fryer et al., 2007). I en studie gjord över den offentliga sektorn i USA mellan år 1995 och år 1998 utgjorde medarbetarna 57 % av initiativen till förbättringsförslag (Borins, 2001). Samtidigt styrs myndigheter traditionellt sett med ett top-down perspektiv. Det finns krav från uppdragsgivaren regeringen, som styr myndigheter genom det årliga regleringsbrevet, samt löpande uppföljning från finansdepartementet (Skatteverket, 2014a). Tillsammans utgör dessa direktiv en organisation som tydligt styrs ovanifrån. Ständiga förbättringar utgår från ett bottom-up perspektiv då information hämtas från omgivningen, vilket innebär att medarbetarna har en central roll eftersom de arbetar närmast medborgarna. Detta utgör en risk att två olika organisationskulturer möts i samma organisation. Ständiga förbättringar som involverar medarbetaren och omgivningen (kunder eller medborgare) samt låter organisationens strategi till stor del vara framväxande, står i kontrast till toppstyrda myndigheter med planerade strategier. (Chapman & Hyland, 2000).

Røvik (2008) påpekar att managementkoncept idag framställs som ett universalmedel för alla organisationer oavsett verksamhet eftersom teorierna görs mer abstrakta. Författaren menar att vitt skilda verksamheter inte med nödvändighet måste använda samma metoder för exempelvis förbättringsarbete. Han styrker argumentet med forskning som visat både för- och nackdelar med att organisationer anammar samma managementkoncept oavsett verksamhet (Røvik, 2008). Vid ständiga förbättringar i offentlig verksamhet kan dels en ökad delaktighet och arbetsmotivation genereras, samt möjligheter till effektivisering av verksamheten skapas. Samtidigt är just offentliga organisationer ofta komplexa att styra eftersom de innehåller många olika funktioner. När ett koncept inom ständiga förbättringar som avser att involvera samtliga medarbetare implementeras, blir det angeläget att studera vem som bär ansvar för

vad och hur ett positivt kollektivt deltagande kan skapas. För att skapa en känsla av delaktighet och motivation hos medarbetaren är god återkoppling mellan chef och medarbetare viktig (Ahlberg et al., 2008). Det föreligger en överhängande risk för en stor administrativ belastning när en stor organisation, vilket ofta är fallet i offentliga sektorn, ska implementera ett arbetssätt som kräver någon form av central återkoppling till varje medarbetare. Det kan antas vara en tidskrävande uppgift som än dock förefaller vara av stor vikt för ett framgångsrikt arbete med ständiga förbättringar. Detta gör det intressant att studera hur en stor organisation hanterar ett eventuellt administrativt problem vid implementering av ständiga förbättringar. Det blir även intressant att studera medarbetarnas roll och upplevelse av ständiga förbättringar.

Ständiga förbättringar bygger som tidigare nämnt på förbättringsförslag från de medarbetare som arbetar operativt. Förbättringsförslagen består oftast av relativt konkreta åtgärder på problem eller otillfredsställande arbetsrutiner på organisationens verkställande avdelningar (Andersson et al., 2006). Förbättringsförslag kan därmed antas vara lokalt förankrade. Detta ger indikationer på att det vid rikstäckande organisationer existerar en motsättning mellan att ta tillvara på lokalt förankrade förbättringsförslag och att agera enhetligt nationellt. Av detta resonemang framgår ett behov av att studera en nationell organisation som arbetar med ständiga förbättringar på många olika platser.

Sammanfattningsvis antyder ovanstående problematisering att det finns ett behov av att studera ständiga förbättringar på en stor nationell myndighet med kontor på många platser där medarbetarna har kontakt med allmänheten. Utifrån detta har Skatteverket valts ut som fallorganisation. Dessutom tillämpar Skatteverket idag ett omfattande arbete med ständiga förbättringar vilket har standardiserats i en utredning varför flertalet rapporter finns tillgängliga med direktiv och riktlinjer om hur organisationen ska arbeta med ständiga förbättringar (Skatteverket, 2011, 2012a, 2013c). Det föreligger således en medveten strategi för att ta tillvara förslag om ständiga förbättringar från medarbetare. Hur arbetet med ständiga förbättringar ser ut i en offentlig organisation vilken redan arbetar aktivt med detta skapar underlag för att se hur ständiga förbättringar i den offentliga sektorn fungerar i praktiken. Detta inkluderar såväl de negativa som de positiva aspekterna av att arbeta med ständiga förbättringar i en offentlig organisation.

1.3 Syfte

Syftet med denna studie är att dra slutsatser kring hur myndighetsanställdas delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar sker inom den offentliga sektorn. Studien syftar även till att identifiera eventuella problem samt skapa en generell förståelse kring hur en offentlig myndighet arbetar med ständiga förbättringar.

1.4 Frågeställning

På vilket sätt arbetar myndigheter med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar?

För att besvara ovanstående frågeställning har följande forskningsfrågor formulerats:

- *Hur arbetar Skatteverket med ständiga förbättringar?*
- *Hur upplever myndighetsanställda på Skatteverket sitt deltagande i arbetet med ständiga förbättringar?*

1.5 Avgränsningar

När det gäller att studera den professionella byråkratin har en avgränsning gjorts genom att välja en representativ verksamhet från den offentliga sektorn (enligt kriterier i avsnitt 1.2) vilken är Skatteverket i Göteborg. Anledningen till valet av kontoret i Göteborg var en tids- och kostnadsfråga. Ständiga förbättringar i organisationer kan tolkas ur en rad olika perspektiv och teorier, varpå det har gjorts avgränsningar till att beakta tre väletablerade managementmetoder inom ständiga förbättringar: TQM, Kaizen samt Lean. Dessa tre anses adekvata då samtliga belyser medarbetarens delaktighet, vilket denna studie syftar till att undersöka. Hur dessa avgränsningar och andra avgörande val genomförts i denna fallstudie motiveras i metodkapitlet som följer.

2. Metod

I detta avsnitt beskrivs den metod som användes för att genomföra studien. Kapitlet inleds med att beskriva de metodval och den forskningsansats som använts. Kapitlet innehåller en diskussion kring valet av fallstudieobjekt. Det beskrivs även hur data samlats in och hur referenser har valts ut. Avslutningsvis diskuteras studiens trovärdighet och en kritisk granskning av den valda metoden sker.

2.1 Metodval och forskningsansats

I den här studien har en kvalitativ ansats valts av hänsyn till att på bästa sätt svara på de frågeställningar som ställts samt uppfylla det syfte som angetts. Kvalitativ metod är ett samlingsnamn för alla metoder vilka baseras på intervjuer, observationer och textanalys och vilka inte används för att analysera kvantitativ data genom statistiska verktyg och metoder (Bryman & Bell, 2011). Metoden har en stark tradition inom samhällsvetenskapen där exempel på kvalitativ data är observationsanteckningar och intervjusamtal. Den kvalitativa informationen ger även möjlighet att studera indirekta, mer subtila signaler vilka kan vara svåra att upptäcka vid en kvantitativ ansats. Exempel på dessa är upplevelser, känslor, intentioner, tankar, beslutsfattande och makt. Utöver detta kan det konstateras att kvalitativ data ofta särskilt inte enkelt kan mätas. Istället kan det som i det här fallet noteras att det undersökta fenomenet faktiskt existerar och analyseras kring hur detta fungerar samt i vilka situationer. Frågor som hur mycket, hur ofta och hur länge blir därför av mindre vikt i den kvalitativa metoden (Ahrne & Svensson, 2011). Kvalitativa studier möjliggör därmed en djupare bas för diskussion snarare än en bredare svarsfrekvens vilket en kvantitativ studie hade skapat. Mot bakgrund av studiens frågeställning är det snarare den djupare informationen än den bredare som söks eftersom människors uppfattningar kring delaktighet och upplevelser är svåra att erhålla genom exempelvis en enkätundersökning. De individer som blir intervjuade har istället möjlighet att på olika sätt indikera vad de finner relevant och av betydelse i sammanhanget. I denna studie ges möjligheter att i empirin förstå en grupp individers uppfattningar för att sedan kunna analysera detta i nästkommande kapitel. Empirin är skriven för att få en helhetsbild av just dessa respondenters sammanhang och arbetsvardag.

Inledningsvis har en frågeställning formulerats utifrån insamlad teori. Därefter har den teoretiska referensramen arbetats fram för att sedan pröva detta på det insamlade materialet. Detta förhållande mellan teori och praktik anger att det i denna studie har tillämpats en deduktiv metod. Bryman (2011) förklarar deduktiv metod som att utifrån det forskaren vet av teorin om ämnet formuleras hypoteser som sedan underkastas en empirisk granskning. Vi,

författare av denna studie, anser att den deduktiva metoden är adekvat i studien då ämnesområdet innehåller tillräckligt mycket teori för att pröva det i praktiken. Då det finns en stor mängd kunskap inom forskningsområdet har undersökningen begränsats till att beskriva ett specifikt fenomen mer detaljerat vilket kategoriseras som en beskrivande studie. Samtidigt ämnar studien förklara hur arbetet med ständiga förbättringar går till på Skattekontor 1. Studien har alltså för avsikt att ge både teoretiska och empiriska slutsatser som vetenskapligt bidrag.

Den fallstudie som genomförts syftar till att ge en förståelse av helheten för de enheter som undersökts. Merriam (1994) menar att en fallstudie oftast är problemorienterad och småskalig för att sedan genom att generaliseras kunna ge ett helhetsperspektiv på exempelvis de sociala företeelser som finns på den undersökta enheten. Det finns många olika definitioner av vad en fallstudie är och vilka tillvägagångssätt forskare bör använda. Det unika med fallstudier utgörs dock främst inte av vilket tillvägagångssätt som används, utan på vilket sätt intervjufrågorna behandlas i förhållande till den färdiga studien (Merriam, 1994).

2.2 Val av fallstudie

För att tillfredsställande kunna svara på studiens forskningsfrågor som berör myndigheter har valet av myndighet ansetts vara av stor vikt. I Sverige finns det flera myndigheter att välja som undersökningsobjekt. Inför valet av fallstudie har legitimitet varit ett kriterium. Ett annat kriterium har varit att myndigheten ska ha medarbetare som kommer i kontakt med medborgarna.

Skatteverket är en myndighet som allmänheten kan relatera till och har högt förtroende hos medborgarna. Vid en undersökning ansåg 83 % att de hade förtroende för Skatteverket (Skatteverket, 2013a). Skatteverket har dessutom historiskt sett haft en stor inverkan på det svenska samhället. Sammanlagt gör detta Skatteverket anses ha tillräcklig legitimitet för denna fallstudie.

Kaul (1997) menar att ständiga förbättringar kan komma såväl utifrån som inifrån organisationen vilket gör att organisationer med kundkontakt utgör en bättre grund i undersökandet kring förbättringsförslag. Skatteverket är en offentlig myndighet som ansvarar för såväl folkbokföring, bouppteckningar, borgenärsarbete och all skattehantering samt deklARATIONER till dessa (Skatteverket, 2014b). På detta sätt har handläggarna direkt eller indirekt kontakt med hela den svenska befolkningen, antingen i egenskap av privatpersoner eller i egenskap av företag och andra juridiska personer. Vidare konstateras att Skatteverket är

en organisation vilken den enskilda individen eller företaget kommer att ha kontakt med någon gång under livstiden eller företagslivscykeln. Dessa aspekter gör sammanfattningsvis Skatteverket särskilt intressant att studera som fallorganisation och uppfyller de kriterier som presenterats. Vidare har ingen av oss författare arbetat på Skatteverket eller har någon personlig relation till någon av de kontaktpersoner vi har haft. Detta stärker studiens reliabilitet vilket förklaras i kapitel 2.6.

2.2.1 Om Skatteverket

Skatteverket har idag sammanlagt 10 800 anställda utspridda på ungefär 100 platser i Sverige. En stor del (2050 personer) sitter på huvudkontoret i Solna. Av de anställda är 66 % kvinnliga medarbetare och bland cheferna är 58 % kvinnor. Skatteverkets styrs genom årliga regleringsbrev från regeringen. Organisationen är uppdelad på sju regioner samt en storföretagarregion. Dessutom finns det fyra funktionsindelningar produktion-, rätts-, verksamhetsstöd- och IT-avdelningen. Samtliga indelningar ligger under verksledningen. Det finns även fem staber: verkslednings-, ekonomi-, personal-, kommunikations- och säkerhetsstaben (Skatteverket, 2013b).

Västra regionen omfattar Hallands och Västra Götalands län i vilka totalt nio Skattekontor ingår samt en Controllerenhet, en Skattebrottsenhet och ett Folkbokföringskontor. Det är totalt 1457 anställda (år 2013) i regionen (Skatteverket, 2013b). Denna fallstudie beskriver två sektioner på Skattekontor 1 i Göteborg. En kontaktperson, verksamhetsutvecklaren, har varit med i utformningen av rapporten *Struktur för regionala nätverk och regionalt utvecklingsarbete* som redogör för hur utvecklingsarbetet ska implementeras i Västra regionen (Skatteverket, 2011). I rapporten (Ibid.) går det att läsa om en *utvecklingspyramid* (se fig.1) för hur Skatteverket arbetar ned olika typer av ständiga förbättringar. På riksnivå sköts större program/projekt samt Riksuppdrag. Regionen jobbar med Regionala utvecklingsuppdrag samt områdesutveckling. Kontoren arbetar med det som kallas vardagsförbättringar.

Utvecklingspyramiden för ständiga förbättringar



Figur 1. Utvecklingspyramiden (Skatteverket, 2011, 33)

2.3 Insamling av primärdata

Studiens främsta primära informationskälla är de personliga intervjuer som genomförts. Det är en flexibel insamlingsmetod som ger flerdimensionell och djup information direkt från respondenten. Intervjuaren kan se fler nyanser vid ett personligt möte än vad som är möjligt vid exempelvis en telefonintervju. (Bryman & Bell, 2011) Vid intervjun har diktafon använts för att säkerställa att all information från respondenten tagits vara på. Studien har ett perspektiv som utgår från medarbetaren. Detta eftersom studiens forskningsfrågor lägger stort fokus på upplevelsen av ständiga förbättringar hos medarbetare. Intervjuer har även utförts med chefer samt samtal med verksamhetsutvecklaren för att få organisationens perspektiv på ständiga förbättringar. Detta för att kunna återge en helhetsbild av medarbetarperspektivet.

2.3.1 Urval

Utifrån valet att göra en fallstudie har en urvalsstrategi som är icke-probabilistisk valts, det vill säga ett urval som inte är baserat på sannolikhet. I en kvantitativ studie finns det regler om hur ett urval av en population bör gå till i en större statistisk undersökning för att skapa en så representativ bild av verkligheten som möjligt. En kvalitativ intervju har inga sådana regler vilket gör att det föreligger en viss urvalsproblematik kring valet av intervjuobjekt (Ahrne & Svensson, 2011). Därför har urvalet i denna studie baserats på studiens syfte. Ett sådant *ändamålsenligt* urval kan liknas vid att ett antal personer går igenom ett test. Testresultatet

avser inte att spegla alla människor men visar just dessa personers resultat. När ett ändamålsenligt urval görs är därmed dess kriterier för urvalet väldigt viktiga för urvalsstrategin (Bryman, 2011). För att uppnå en bred representation har följande kriterier beaktats:

- Samtliga uppgiftslämnare ska ha arbetat minst två år på Skatteverket.
- Både män och kvinnor ska intervjuas.
- Två sektioner ska representeras för att få en bredare representativitet.
- Respondenterna ska på förhand bedömas vara intressanta utifrån studiens syfte av verksamhetsutvecklaren för att få relevant data.

Kinnear & Taylor (1996) kallar detta för att göra ett *bedömningsurval*. I denna uppsats betyder det att författarna tillsammans med kontaktpersonen på Skatteverket valt ut två undersökningsenheter (sektioner) och totalt sju medarbetare samt två chefer på respektive enhet. Detta gjorde att vi författare tillsammans med kontaktpersonen fick möjlighet att skapa oss en bild av alternativa intervjuobjekt och finna dem som kunde tänkas vara mest adekvata för våra frågeställningar. Det finns givetvis en risk att kontaktpersonen själv kan ha haft intresse av att rekommendera särskilda medarbetare. Vi, författarna, var dock delaktiga i hela processen tillsammans med representanterna och förde en ständig dialog med representanterna angående valen av intervjuobjekten. Då vi var delaktiga i beslutsfattandet och även hade åsikter kring urvalet anser vi att denna risk därför minimerades. Kontaktpersonen på Skatteverket arbetar med verksamhetsutveckling och har varit med om att utforma diverse förbättringsprojekt. Därför ansågs hon som en lämplig kontakt.

2.3.2 Intervjugenomförande

Intervjuerna har varit av semistrukturerad karaktär vilket innebär att det ställts liknande frågor till samtliga intervjuobjekt. Det kan varken ses som ett fullständigt öppet samtal eller en strikt enkät med frågor utan är en kombination av dessa och är särskilt lämpligt vid kvalitativa intervjuer (Kvale, 2009). Intervjun som sådan liknar ett vardagligt samtal till sin struktur men med professionella inslag gällande frågeteknik och angreppssätt. Intervjuerna genomfördes i två varianter av standardiserade frågeuppsättningar, en för chefer och en för medarbetare. Frågorna ställdes likadant och i samma följd till alla i varje variant, vid oklarheter presenterades dock frågan på ett nytt men sedan tidigare bestämt sätt. Då svarsmöjligheterna varit öppna, har detta i högre grad möjliggjort ett insamlade av material vilket representerar olika åsikter (Merriam, 1994; Yin, 2007). Respondenterna fick samtliga intervjufrågor i ett

mail innan intervjun. Detta beslut togs med hänsyn till att respondenterna skulle kunna återge en mer korrekt och genomtänkt bild som gav svar på de djupare frågeställningarna. Dock finns risken att respondenterna på varje avdelning hade kunnat bestämma i förväg vad som skulle sägas. Det kan även tänkas att respektive sektionschef manipulerade medarbetarna för att svara på ett sätt som passade chefen. Detta är något som vi upplever inte har märkts av de inhämtade svaren är unika och inte speglar varandra identiskt. De generella slutsatser som har summerats i undersökningen är baserade på ett selektivt urval i form av ett antal olika individer. Det har inte förekommit att alla respondenter kommit med exakt samma svar eller givit identiska beskrivningar. Intervjuerna i denna studie har genomförts konfidentiellt vilket innebär att ingen privat information om respondenterna redovisas. På så vis stärks respondenternas tillit till intervjuaren och rädslan minskas för att bli personligt drabbad vid eventuell publicering av negativ information (Kvale, 2009). Detta har gjorts genom att inte publicera respondenternas namn, ålder, bostadsort eller yrkestitel.

Vid en intervju är risken stor att svaren avgörs utifrån intervjuarens personliga inställning till respondenten, ämnet eller organisationen. Dessutom är respondentens informativa färdigheter viktiga för att säkerställa ett så korrekt material som möjligt. Med korrekt avses att materialet återspeglar verkligheten på ett tillfredsställande sätt (Merriam, 1994; Yin, 2007). För att bli en bra intervjuare krävs övning. Intervjuerna i den här studien har genomförts av författarna själva. För att minimera risker har intervjuerna haft följande riktlinjer i beaktande: icke-bedömande, lyssna mer än tala, samt inte argumentera. I mångt och mycket handlar det om att ställa bra frågor. Intervjufrågorna (bilaga 1 & 2) har därför varierats och innehåller bakgrund, kunskap, känslor, erfarenheter och åsikter. Ledande, oklara, samt ja- och nejfrågor har i möjligaste mån undvikits. Däremot har påståenden använts för att kunna avgöra hur respondenten upplever en konkret situation. Frågorna har varit både tolkande och konkreta för att det ger en så korrekt bild av situationen som möjligt (Merriam, 1994; Yin, 2007). Frågorna är baserade på de metodologiska teorier från ovanstående författare vi tillgodogjort oss.

De intervjuade medarbetarna på sektionerna har arbetat mellan två till sex år på Skatteverket. Varje intervju har tagit mellan 25 och 35 minuter att genomföra. Intervjuerna genomfördes sektionsvis torsdagen den 5 december respektive fredagen den 13 december 2013 på Skattekontor 1 i Göteborg. Intervjuerna har spelats in digitalt för att lättare kunna gå tillbaka och lyssna på det ursprungliga empiriska materialet. Varje intervju inleddes med att fråga om eventuella invändningar mot att intervjun spelades in. Att spela in en intervju kan påverka respondenten och därmed göra materialet mindre autentiskt. Jacobsen (2002) menar dock att

fördelarna väger upp nackdelarna och därför spelades de in. För att i möjligaste mån få respondenterna att känna sig trygga i situationen har intervjuerna genomförts på en för respondenten neutral plats, nämligen deras arbetsplats. Intervjuer som sker personligt istället för via telefon eller skriftligen tenderar att göra respondenten mer bekväm med att tala ärligt om saker som kan vara känsliga (Jacobsen, 2002). Därför har just personliga intervjuer valts i denna studie.

2.4 Insamling av sekundärdata

Utöver de primärdata studien grundats på har även sekundära källor till data används. Dessa har främst använts i inlednings-, metod- samt teorikapitlet. För att hitta sekundärdata har en litteraturgenomgång utifrån studiens frågeställning gjorts. Det har dessutom genomförts sökningar på olika söktermer i uppslagsverk och liknande översikter för att hitta de mest relevanta nyckelorden. De ursprungliga söktermer som använts är: Continuous Improvement, Kaizen, Lean, BPR, Six Sigma, Employee ideas, Innovation, New Public Management. Söktermerna ovan ledde i sin tur fram till nya söktermer i olika kombinationer. De nyckelord som fokuserats på är: Continuous Improvement, Employee Involvement, Public Sector. Dessa nyckelord har sedan använts i olika kombinationer för att finna tidigare forskning inom området. Majoriteten av de sekundära datakällorna består av vetenskapliga artiklar, litteratur från författare inom området, samt tidigare uppsatser och avhandlingar. Arbetet med att söka upp relevant information har främst utgått från Göteborgs Universitetsbiblioteks sökfunktion *Supersök* samt Googles *Google Scholar*. De databaser som använts är främst Business Source Premier (EBSECO). I arbetet med att välja ut tillfredsställande referenser har följande kriterier tagits hänsyn till: källans relevans, modernitet, auktoritet och kvalitet. Detta är kriterier baserade på Merriams (1994) rekommendationer. När relevanta artiklar hittats har även deras referenser värderats för att på så sätt inte gå miste om betydande studier inom området samt i möjligaste mån hitta förstahandskällor. I arbetet med att hitta en relevant referensram har samma kriterier och förhållningssätt tillämpats. Litteratur har hittats på Göteborgs Universitetsbibliotek, varav majoriteten från Ekonomiska Biblioteket.

Främst har vetenskapliga källor använts då de i allmänhet bygger på tillförlitliga data och öppet redogör för hur data behandlats. I den mån det har varit möjligt har källor använts som citerats många gånger då detta stärker källans trovärdighet och relevans. Inom vissa av studiens specifika ämnesområden har detta dock varit svårt, varpå källor citerade färre gånger har valts. Främst är det beskrivningar av hur myndighetsanställda upplever sitt engagemang som har varit svåra att hitta välciterade förstahandskällor till.

2.5 Val av teorier

Studiens utgångspunkt har varit att undersöka fenomenet med myndighetsanställdas delaktighet i förbättringsarbetet i offentliga sektorn. Studien är specifikt inriktad på ständiga förbättringar och de anställdas upplevelse av delaktigheten i just detta arbete. Därför har managementkonceptet avseende ständiga förbättringar valts som studiens huvudsakliga teoretiska referensram. Inom helhetskonceptet för ständiga förbättringar har tre specifika managementrecept valts ut för att läsaren ska få en förhöjd förståelse i vilken kontext ständiga förbättringar har sitt ursprung. Dessa metoder är TQM, Kaizen och Lean och har valts eftersom dessa tre är väletablerade managementrecept som uttryckligen belyser medarbetarnas delaktighet.

Vidare kan det kritiserats att dessa tre metoder inte präglar uppsatsen mer i övriga kapitel. Anledningen är att fallorganisationen, Skatteverket, inte använder sig av specifikt uttalade metoder inom ständiga förbättringar. Därför har det ansetts irrelevant för studiens syfte att jämföra de tre olika metoderna. Författarna av denna uppsats har identifierat mönster från många olika metoder i Skatteverkets rapporter om förbättringsarbetet som kan härledas till en rad olika metoder för ständiga förbättringar. Dock upplevs främst TQM, Kaizen och Lean vara de som används mest. Detta beror troligen på att Skatteverkets rapporter till stor del är baserade på Östberg et al. i deras bok *Små idéer – stora resultat* (2010) som i sin del är baserade på just dessa tre metoder.

Dessutom har mycket av tidigare forskning studerat implementeringen av just en specifik metod för ständiga förbättringar i Skatteverket och andra myndigheter exempelvis Salman & Sarrazanas (2010), Barraza et al. (2009) samt Radnor & Johnston (2012). Studier av en specifik metod är intressant bland annat för att det tar upp mycket av problematiken som kommer när managementrecept som ursprungligen kommer ifrån en processororienterad industri ska implementeras i en offentlig verksamhet. Dock är det inte vad denna studie avser att bidra till, varför ett perspektiv på ständiga förbättringar i helhet har valts. Av dessa anledningar fokuserar det första teoretiska fältet på ständiga förbättringar i allmänhet. Det andra teoretiska fältet riktar in sig på arbetet med managementrecept inom ständiga förbättringar i offentliga sektorn. I detta område diskuteras skillnader och likheter med ständiga förbättringar inom privata och offentliga organisationer samt att det ges en överblick över hur offentlig sektor förändrats de senaste åren. I det sista teoretiska fältet behandlas delaktigheten i arbetet med ständiga förbättringar med avsikt på medarbetarens roll och

upplevelse av ständiga förbättringar. Avsnittet går igenom teman som arbetstillfredsställelse, engagemang, motivation och belöningar.

2.6 Reliabilitet och validitet

Reliabilitet (tillförlitlighet) och validitet (giltig mätmetod) är två begrepp som alltid bör beaktas i vetenskapliga studier. Problemen med validitet och reliabilitet är inte lika stora vid en kvalitativ studie som vid en kvantitativ (Bryman, 2011). Holme & Solvang (1997) menar att detta beror på att forskarna i en kvalitativ studie är närmre respondenterna än vid en kvantitativ studie. Validiteten blir säkrare då forskarna i en högre grad kan styra studiens inriktning och hålla sig till det ämne som avses undersökas. Samtidigt påstår Bryman (2011) att risken blir större att forskarna missuppfattar situationen och respondenternas verkliga budskap. Det finns alltid ett brus mellan sändaren och mottagaren av ett budskap. Ekenvall (1996) menar att detta brus kan vara fysiskt (till exempel en persons trötthet), semantiskt (till exempel svårighet att förstå varandra) samt psykiskt (till exempel förutfattade meningar). Vidare menar Ekenvall (1996) att brus är omöjligt att eliminera men att det går att förminska genom att vara medveten om dess risker. Inför studien har därför kunskap om mänsklig kommunikation inhämtats.

Varje forskare behöver göra en avvägning mellan god reliabilitet och möjlighet till att få utförliga svar vid kvalitativa studier. Kreativa och varierande frågor ger uttömmande svar och därmed möjligheter till djupare analys, samtidigt som det minskar reliabiliteten (Kvale, 2009). Denna studies tillförlitlighet anses ändå vara god då den data som funnits vid intervjuerna i stort sett varit enhällig. Trots att respondenterna representerat olika avdelningar och intervjuerna varit semistrukturerade, har deras förmedlade budskap tydligt kunnat identifiera en gemensam kärna. Likheten i svaren på intervjufrågorna och därmed en säkerställd kvalitet svarar för god reliabilitet (Kvale, 2009). Svenning (2003) menar att en studies reliabilitet ökas genom att ha tydliga definitioner av centrala begrepp. Inför intervjuerna i denna studie definierades vad som i intervjun kallades förbättringsarbete för respondenterna (se bilaga 1 & 2). Denna typ av åtgärder minimerar riskerna för missförstånd vilket i sin tur ökar intervjuens tillförlitlighet. När en fallstudie skrivs mot en organisation finns en överhängande risk att studien styrs av organisationens egenintressen (Bryman, 2011). I denna studie har bakgrunden och dess problematik samt studiens syfte och frågeställningar definierats innan urvalet fastställdes. På det sättet har arbetet styrts av ett syfte utanför Skatteverkets intresse vilket betyder att ett eventuellt fokus mot Skatteverkets egenintressen har reducerats. Genom att dessutom öppet visa hur processen gått till i denna studie kan reliabiliteten sammantaget

enligt vår uppfattning vara tillfredsställande. Studien kommer även att publiceras till de respondenter som intervjuats. Detta fenomen kallas respondentvalidering och Bryman (2011) menar att detta stärker studiens validitet.

Validiteten i en kvalitativ studie, det vill säga att studien undersökt det som var avsett att undersöka, försvåras av att verkligheten alltid är unik och inte absolut (Bryman, 2011). Denna studie har strävat efter en god validitet genom att utgå från studiens syfte och forskningsfrågor. Detta fokus har i möjligaste mån hållits när såväl teoretisk ram som datainsamlingsmetod utformats. Samtidigt har studiens arbetsgång grundligt dokumenterats och beskrivits i metodavsnittet i syfte att möjliggöra en reproducering av studien för andra forskare, något som Patel & Davidsson (2011) anser stärka validiteten. En viktig faktor för ökad validitet är studiens tillgång till rätt information (Jacobsen, 2002). Som tidigare nämnts har våra kontaktpersoner i samverkan med oss valt ut vilka avdelningar samt vilka chefer vi skall intervjua. Cheferna har dock i sin tur valt ut medarbetare till intervju, något som kan ha påverkat vilken information vi har fått ta del av. För att minimera detta har flera olika medarbetare från olika avdelningar intervjuats oberoende av vilka chefer de har haft.

Tillgången på rätt information handlar även om att kritiskt granska informationen från de litteraturreferenser som använts (Jacobsen, 2002). Under studien har källornas förstahandsinformation kontrollerats i den mån detta varit möjligt. Det finns en viss problematik inom kvalitativa fallstudier att dra allmänna slutsatser (Bryman, 2011). Denna studie avser inte komma fram till några generaliseringar kring förbättringsarbete, utan endast beskriva fenomenet samt dra teoretiska och empiriska slutsatser i den specifika kontext som är studiens syfte.

2.7 Metodkritik

I en annan ekonomisk situation med möjligheter att anlita en professionell intervjuare hade en ännu högre grad av professionalitet och därmed bättre förhållanden vid intervjun kunnat erhållas. Dessutom hade fler respondenter kunnat intervjuas. Det finns också en risk med att låta Skatteverket själva vara delaktiga i urvalet av respondenter. Vi menar dock att fördelarna med att få ett ändamålsenligt urval väger över risken för nackdelarna. Det kan även hållas sannolikt att om ett urval selekterats av Skatteverket för att få fram ett visst resultat är denna studies resultat inte det önskade. Att slutsatsen *de facto*, presenterad i kapitel sex, varken kan påvisas vara positiv eller negativ tyder på att urvalet inte speglats åt ett visst håll. De frågor som ställdes i intervjuerna skulle troligtvis varit än mer anpassade och bättre utformade för

denna studie om frågorna skrivits i ett senare skede av detta arbete. Dock anser vi att det var viktigt att få intervjuerna gjorda så fort som möjligt på grund av tidseffektivitet (det vill säga kunna genomföras inom tidsramarna för studien). En annan kritik som kan riktas mot den kvalitativa metoden är bristen på allmänt utnyttjande. Det finns inte heller här några särskilda metoder för att bedöma sannolikheten av resultatet, jämfört med den kvantitativa metoden där det ges möjlighet till att generalisera stickprovet mot populationen genom statistisk jämförelse (Ahrne & Svensson, 2011). Detta är något som tagits i beaktning och därför görs inte heller anspråk på att spegla en generell bild av verkligheten. Dock skulle resultatet eventuellt kunna tolkas som en försiktig riktlinje gällande liknande arbete med ständiga förbättringar inom myndigheter.

3. Teoretisk referensram

I den teoretiska referensramen kommer de teorier som används till stöd i utredningen att presenteras. Kapitlet är uppdelat i tre huvudområden: generellt om ständiga förbättringar, ständiga förbättringar i offentliga organisationer, samt medarbetarens delaktighet i ständiga förbättringar där medarbetarens roll och upplevelse av dessa beskrivs.

3.1 Ständiga förbättringar

Syftet med ständiga förbättringar är att förbättra verksamheten för att öka effektiviteten och påverka organisationens resultat positivt. Organisationens strävan efter positiva resultat och en effektivare verksamhet ser naturligtvis olika ut och varierar över tid och internt inom organisationen. Hur detta skapas är beroende av hur organisationen arbetar och påverkas av faktorer som yrkeskunskap, ledarskap, informationsspridning, lokaler, teknik, budget, rapporter, samt introduktion till nyanställda. Möjligheten att effektivisera verksamheten och påverka resultatet är dock begränsad till omvärldsfaktorer som konkurrenter, regering och riksdag, opinionsbildare, media, forskare, andra länders regeringar, parlament och valutakurser. Genom ständiga förbättringar skapar organisationer därmed en möjlighet att ta kontroll över den egna verksamheten och inte enbart vara beroende av omvärldens förändringar (Frid, 1997). För att en hög förändringstakt ska kunna genereras inom organisationen är det nödvändigt att lägga en del av arbetstiden på att systematiskt arbeta med ständiga förbättringar (Nilsson, 1999). Ett medvetet och fokuserat sådant arbete består enligt Nilsson (1999) i att fokusera på de viktigaste förbättringsområdena och de mest effektiva lösningarna, orsaker istället för symptom, nytänkande, kreativitet, grundligt beslutsunderlag och ett metodiskt tillvägagångssätt. Nilsson (1999) menar även att det är oviktigt om de ständiga förbättringarna består av konkreta förslag eller inte, ordinarie arbetsrutiner eller nya strategiska riktlinjer. Förutsättningar för ett lyckat arbete med ständiga förbättringar ligger snarare i att flytta fokus från vad företagen arbetar med på papperet till hur de i praktiken faktiskt arbetar (Nilsson, 1999). Sandström och Björk (2010) menar att mindre förslag i bemärkelsen relativt enkla att implementera i det kontinuerliga arbetet skiljer sig från vad de kallar diskontinuerliga förslag, vilka räknas beträffa åtgärder som är relativt komplicerade och omfattande. Vidare anser de att många system för att ta tillvara på förslag inte tar tillvara på alla förslag. Robinson och Schroeder (2009) hävdar att ett system som även tar tillvara på de tillsynes enkla och kontinuerliga förslagen presterar bäst. Även van Dijk och van den Ende (2002) menar att ett företag som aktivt söker efter medarbetarförslag, både komplexa samt enkla mer kontinuerliga förslag, får in fler idéer vilket i sin tur leder till högre effektivitet.

Enligt en traditionell japansk syn på ständiga förbättringar går de inte att skala ned till endast konkreta åtgärder, utan det handlar istället om en attityd och ett sätt att tänka (Imai, 1992). Nedan kommer ständiga förbättringar att presenteras mer detaljerat inom ramen för tre betydande teorier som på olika sätt härleds till ständiga förbättringar, Kaizen, Totally Quality Management och Lean Production. Dessa tre teorier bidrar på olika sätt till studiens senare diskussion och behövs för att få en bredare förståelse för ämnesområdet. TQM och Lean är teorier som tillämpas på den övergripande organisationen och handlar främst om hur organisationen kan reducera ”spill” (Lean) och fokusera på kundvärdet (TQM). Kaizen har liknande utgångspunkt men involverar i högre grad medarbetarna där förbättringar kommer från gräsrotsnivå. Både Lean och TQM involverar medarbetarna i högsta grad medan Kaizen ses ofta som det konkreta verktyget för att göra detta (Andersson et al., 2006).

3.1.1 Kaizen

Imai (1986, 23) beskriver Kaizen som “a means of continuing improvement in personal life, home life, social life, and working life. At the workplace, Kaizen means continuing improvement involving everyone – managers and workers alike”. Kaizen handlar på detta sätt om att ständigt förbättra verksamheten genom små förändringar (Bergman och Klefsjö, 2001). Inom japanskt ledarskap kan Kaizen anses vara det viktigaste begreppet, och således kärnan i Japans konkurrenskraft. Utgångspunkten är ett erkännande att alla företag på ett eller annat sätt har problem. Dessa problem löses genom skapandet av en företagskultur som tillåter de enskilda medarbetarna att även de erkänna problemen (Imai, 1992). Kaizen har under de senaste 20 åren använts exempelvis som en sammansättning av verktyg och tekniker för att minska ”spill” i verksamheten såväl som ett sätt att öka medarbetarnas deltagande och engagemang gällande förslag till att förbättra verksamheten (Elgar och Smith, 2013). Bessant (2003) menar att medarbetarna genom sin delaktighet kan hjälpa till i organisationers utveckling och förbättring. Kaizen har även studerats utifrån ett etiskt perspektiv där varje medarbetare förstår värdet av sina egna arbetsuppgifter och är med i förbättringsarbetet på frivilliga grunder (Styhre, 2001). I slutändan är Kaizen dock ett sätt att öka kundvärdet genom ständiga förbättringar. All verksamhet som sker ska till sist generera en ökad tillfredsställelse för kunden (Imai, 1992).

3.1.2 Totally Quality Management (TQM)

Kärnan i Totally Quality Management (TQM) har sin grund i tre aspekter: ständiga förbättringar, kundfokusering och allas delaktighet. Ständiga förbättringar inom TQM handlar om att skapa förmågan att ständigt förflytta verksamheten till den för tillfället mest

gynnsamma konkurrenssituationen. Frid (1997) menar att en förberedelse för förändring alltid måste finnas och att det inte går att anta att det nuvarande arbetssättet är ”tillräckligt bra” eftersom detta inte kommer att vara tillräckligt konkurrenskraftigt i kvalitet och inte heller är ett stabilt kostnadsläge. De små förbättringarna kan dessutom med fördel genomtänkas på daglig basis och inte enbart på lång sikt. Kundfokusering handlar inte bara om att kunderna ska vara ”nöjda” (kundnöjdhet) utan att överträffa kundernas förväntningar. Frid (1997) menar vidare att detta inte ska göras genom att öka organisationens kostnader, utan att istället ta ett antal aspekter i beaktande vilka syftar till att erbjuda överlägsna tjänster till så låg kostnad som möjligt. Dessa är exempelvis att ha bättre kännedom om kundernas krav, behov, preferenser och önskemål jämfört med konkurrenterna. Samtidigt ska en medvetenhet finnas om att kundernas behov inte alltid är uttalade eller något de själva vet är möjligt att få, samt att eliminera onödiga problem vilka genererar kostnader och missnöjda kunder. Den tredje faktorn, allas delaktighet, är en förutsättning för att de andra två delarna ska fungera så bra som möjligt (Frid, 1997) och kommer att behandlas mer utförligt längre fram.

3.1.3 Lean Production

Efter andra världskrigets slut började det japanska företaget Toyota inspireras av västvärldens masstillverkningsmetoder. Företaget utformade en egen metod under namnet Toyota Production System vilken är den metod som Lean Production utgår ifrån. Begreppet blev i likhet med Kaizen och Totally Quality Management populärt under 1980-talet. Gemensamt för dessa metoder är den bakomliggande filosofin att alla processer alltid kan bli bättre (Berling, 2005). Toyota arbetade aktivt med att integrera medarbetarna i det dagliga förbättringsarbetet, vilket ligger till grund för samtliga teorier om ständiga förbättringar idag (Sandkull & Johansson, 2000). National Institute of Standards and Technology (NIST) har skrivit en erkänd definition av Lean: “A systematic approach to identifying and eliminating waste through continuous improvement, flowing the product at the pull of the customer in pursuit of perfection” (Kilpatrick 2003, 1). Lean handlar i mångt och mycket om att från ledningens sida med hjälp av medarbetarna identifiera processer som är ineffektiva. Det japanska ordet som användes på Toyota är muda vilket betyder skräp. I arbetet med att bli så effektiv som möjligt genom att slimma processer har Lean genom åren fått kritik för att göra organisationer oflexibla. (Andersson et al., 2006)

3.2 Ständiga förbättringar i offentliga organisationer

Som nämnt ovan är syftet med ständiga förbättringar att förbättra en organisations resultat och effektivisera verksamheten. Detta skiljer sig både mellan organisationer och internt inom

organisationen, och mellan den privata och offentliga sektorn. Intresset för samhällsekonomiska effekter av privatiseringar och offentligt ägande har på senare tid ökat i Sverige. Detta är delvis beroende på politiska medel som består i att marknadsmekanismen används för att samhällseliga mål ska kunna uppfyllas. Utvecklingen grundar sig också i argumentet att en ökad konkurrens skapar en högre effektivitet av varor och tjänster. Det har i sin tur lett till att en rad privatiseringar under de senaste 20 åren (Heyman, Norbäck och Persson, 2012).

Offentliga organisationer har uppgiften att administrera statliga tillgångar för att säkerställa en långsiktig värdeutveckling, samt att vissa samhällsuppdrag genomförs. De statliga företagens målsättningar kan delas in i avkastningsmål och samhällsekonomiska mål (omfördelning av resurser mellan grupper i samhället samt justering av marknadsmisslyckanden) (Heyman, Norbäck och Persson, 2012). Privata och offentliga bolag lyder till största del under samma lagar. Dessutom kan statliga företag styras under speciell sektorlagsstiftning, som postlagen (SFS 1993:1684) och lagen om elektronisk kommunikation (SFS 2003:389). Två grundläggande samhällsekonomiska problem med statliga bolag har identifierats inom den ekonomiska litteraturen:

Det första är att offentliga företagsinvesteringar kan i praktiken utnyttjas av enskilda politiska intressen vilka sällan stämmer överens med generella samhällseliga intressen. Detta kan bidra till att det av taktiska skäl exempelvis anställs mer arbetskraft än vad som är ekonomiskt försvarbart samt svårigheter med att genomföra personalneddragningar. Följaktligen blir det svårare för offentliga organisationer att vara kostnadseffektiva jämfört med privata företag (Kornai et al., 2003).

Det andra består i den konflikt som liksom i privata företag kan skapas mellan företagsledning och ägare. Skillnaden är att i den offentliga organisationen kommer företagsledningen inte att satsa på en investering där det kan förväntas att överskottet från en riskfylld med lyckad investering kommer att tillgå det offentliga. Detta betyder att riskfyllda och stora investeringar inte kommer att genomföras i lika hög grad som i privata företag, även om de är lönsamma (Laffont & Tirole, 1993).

I Sverige utgör den offentliga sektorn 18 % av landets producerade bruttonationalprodukt. 34 % av antalet yrkesverksamma i Sverige är sysselsatta inom en offentlig verksamhet (SCB, 2011). Sveriges offentliga sektor utgör med andra ord en betydande del av sysselsättningen och påverkar såväl många människors liv som samhället i stort. Det kan konstateras att den

offentliga verksamheten i princip är förekommande överallt i vårt samhälle och inte går att undvika för gemene man (Lundqvist 1992). Under samma period som ovan har offentliga sektorns inkomster minskat från 58 % till 52 % av BNP på grund av sänkta skatter, sociala avgifter med mera (SCB, 2011). Samtidigt har den förändrade bilden av medborgaren som kund medfört att en myndighet exempelvis kan få information om kundens behov, tillfredsställelse och förväntningar, likt en privat aktör (Kaul, 1997).

Ständiga förbättringar är ett sätt att möta dessa utmaningar som den offentliga sektorn står inför. Vid tidigare studier på hur ovan nämnda metoder tillämpats i offentlig sektor framkommer det att en gemensam nämnare och kritisk faktor för framgångsrik implementering är medarbetarnas engagemang i processen (Radnor & Walley, 2008). Det är i den operativa verksamheten som medarbetarna kan identifiera problem eller finna möjligheter till nya sätt att arbeta (Hirschman, 1970). Senge (1990, 4) skriver: “[It is] just not possible any longer to ‘figure it out’ from the top”. Tillämpandet av ständiga förbättringar skiljer sig inte nödvändigtvis åt mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet, däremot kan syftet av användandet skilja sig åt. Om den privata sektorn fokuserar på maximerad avkastning till aktieägarna, ökad omsättning, ökade marknadsandelar, engagerade medarbetare och nöjda kunder (Frid, 1997; Motta & Tirole, 2005), kan det i den offentliga sektorn handla om kostnadseffektivitet, kvalitet på det utförda arbetet, samt engagerade medarbetare. Det blir dessutom allt mer prioriterat att minska inverkan på miljön inom båda av dessa sektorer (Frid, 1997).

En företeelse som skiljer offentlig sektor från privat är organisationens egna förmodade begränsningar, där dessa yttrar sig i påståenden om vad som är rimligt att erbjuda kunderna. Exempel i den offentliga sektorn är begränsade telefontider och öppettider. Jämfört med den privata är det i den offentliga sektorn inte lika uppenbart vilka som är kunder. En undersökning av Byrman (2007) bekräftar dilemmat: 99 % av de tillfrågade i undersökningen känner sig som en kund när de besökt en livsmedelsaffär men endast 51 % respektive 16 % anser sig vara kunder efter att ha besökt polisen och försäkringskassan (Byrman, 2007). Dessutom styr ofta budget och anslag ambitionsnivå på servicen till medborgarna. En ökad medvetenhet om kunden genererar dock en minskad risk att lägga tid och resurser på det som inte efterfrågas och i ett långsiktigt perspektiv bör en effektiv service till medborgarna leda till samhällsekonomiska vinster. Genom en förbättrad kundorientering menar Frid (1997) därför att slutsatsen kan dras att myndigheter kan uppnå nöjdare medborgare och ökad arbetsglädje hos medarbetarna till lägre kostnader och färre resurser.

3.3 Medarbetarens delaktighet i ständiga förbättringar

3.3.1 Medarbetarens roll i ständiga förbättringar

Medarbetarens delaktighet är avgörande inom ständiga förbättringar och utgör dessutom en stor del av arbetet med dessa (Deter & Burris, 2007). Medarbetare kan se möjligheter och problem som inte ledarna i organisationen ser, vilket gör medarbetarna till den viktigaste resursen för överlevnad och fortsatt framgång oavsett organisationens finansiella och strategiska mål (Östberg et al., 2010). De outnyttjade idéerna som medarbetarna besitter kan dessutom bidra till att organisationen genom ständiga förbättringar kan fortsätta hävda sig i en allt mer ökad global konkurrens (Östberg et al., 2010). Ett medvetet arbete med ständiga förbättringar bedrivs således genom hela organisationen där samtliga medarbetare är involverade.

Med koppling till medarbetarens delaktighet inom ständiga förbättringar bör likväl ledarens roll inom arbetet nämnas. Ett stödande ledarskap ger medarbetarna förutsättningar till att uppnå den aktuella avdelningens mål, vilket inkluderar såväl arbetet med ständiga förbättringar som utvecklandet av kreativitet, kompetens och samverkan med andra medarbetare och avdelningar. Grunden för att söka ständiga förbättringar är en dialog med medarbetarna, där ledningen intar en aktiv snarare än en passiv roll i sökandet efter medarbetarnas förslag (Nilsson, 1999).

Om ständiga förbättringar för ledningen handlar om att förbättra kommunikation och utformande av strategier, handlar det för medarbetarna om de operativa, dagliga förbättringarna. En medarbetares uppgift inom ständiga förbättringar är på detta sätt att avsätta tid för att medvetet fundera över hur det egna arbetet kan ske mer effektivt och därmed skapa ett bättre resultat på mindre tid. En utmaning är att många medarbetare upplever att de inte har den tid som krävs för att avsätta till delaktighet i ständiga förbättringar. Det blir nödvändigt att finna ”tidstjuvarna”, vilket syftar på den tid som läggs på mer eller mindre onödigt arbete. På detta sätt skapas det möjligheter att välja bort vissa arbetsuppgifter som medarbetarna utför och som istället skulle kunna läggas på arbete med ständiga förbättringar (Frid, 1997).

Ett exempel på en offentlig organisation som framgångsrikt arbetat med medarbetarnas delaktighet i ständiga förbättringar är Posten AB. En medarbetare förmedlade där ett förslag om att flytta sorteringsterminalen från en tidigare bullrig miljö till ett avskilt ljud- och störningsfritt rum. Detta ökade brevhanteringen med 34 % per anställd per timme, genererade

en minskning av antal fel med 45 %, samt en upplevelse från medarbetarna av arbetsplatsen som betydligt mindre stressig (Östberg et al., 2010). Förslag från medarbetare som detta exempel illustrerar tenderar att vara mer behovsanpassade eftersom de har sitt ursprung i det faktiska arbetet som utförs. Detta kan leda till förbättringar inom alla möjliga områden som kvalitet, kundservice, produktivitet, förändringstakt och miljö. En av de viktigaste fördelarna är dessutom den långsiktiga konkurrensfördelen vilket förslagen från medarbetare innebär. Ett konstant tillvaratagande av medarbetarnas delaktighet och deras förslag möjliggör en effekt av ständiga förbättringar vilken är svår för konkurrenter att kopiera (Östberg et al., 2010).

3.3.2 Medarbetarens upplevelse av deltagandet i ständiga förbättringar

Traditionellt har ökad delaktighet hos medarbetare setts som en självklarhet inom ständiga förbättringar. Vidal (2007) menar att det har argumenterats för att de ökade befogenheterna och ansvarsområdena ska leda till en ökad upplevelse av tillfredsställelse på arbetet. Sambandet mellan ökad delaktighet och arbetstillfredsställelse är dock inte säkerställt som en direkt orsak av varandra. I en studie i USA (Vidal, 2007) visade det sig att medarbetare upplevde sig tillfredsställda av relativt grundläggande faktorer på arbetsplatsen, och att ökad delaktighet på arbetet inte nödvändigtvis ökade arbetstillfredsställelsen. Studien pekade på att den tidigare forskningen har baserats på en utgångspunkt att medarbetaren är otillfredsställd och omotiverad, och att en ökad delaktighet ledde till ökad motivation och tillfredsställelse, vilken i sin tur skapade en bättre arbetsprestation hos den enskilde medarbetaren. En ökad medarbetardelaktighet som innebär större förändringar i form av exempelvis nya arbetsområden, har dessutom visat sig kunna skapa en upplevelse av press på medarbetaren som betyder problem snarare än utmaning. Detta skulle givetvis leda till det omvända, en minskad upplevelse av arbetstillfredsställelse. I studien var vissa av den uppfattningen att det faktum att det skedde ständiga förändringar på arbetsplatsen var en ”djungel”. De valde därför att avstå från deltagandet i de ständiga förbättringarna, som var baserad på en hög grad av medarbetardelaktighet. Möjligheten att delta i de ständiga förbättringarna utgjorde här istället en negativ stresspåverkan som tillintetgjorde den positiva effekten av ökad tillfredsställelse på arbetet (Vidal, 2007).

Motivation och uppföljning är viktiga delar för att främja medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar, och således även öka den positiva upplevelsen av denna (Ahlberg et al., 2008). Nilsson (1999) menar dock att det är svårt att belöna de anställda rättvist och att det inte heller är avgörande för framgång. Däremot betonas vikten av att ta fasta på lyckade resultat och framhäva dessa som exempel i organisationen för att främja delaktigheten

(Nilsson, 1999). En traditionell syn för att uppmuntra medarbetarens delaktighet menar Östberg et al. (2010) är ekonomisk ersättning till den medarbetare som lämnar in ett förslag till en förbättring. Detta för att främja kreativitet och skapa en upplevelse av rättvisa där medarbetarna får ta del av eventuell vinst från det aktuella förslaget. Vidare påpekar Östberg et al. (2010) att motståndare till ekonomisk ersättning istället hävdar att detta motverkar nytänkande och kreativitet samt skapar organisatoriska svårigheter som även dessa minskar antalet inlämnade förslag från medarbetarna. De organisatoriska problemen till följd av belöningarna består av rättviseproblematik, motverkande av samarbete och interpersonella relationer, urvalsproblematik, svåra ställningstaganden för ledningen, samt att icke-värdeskapande aktiviteter uppstår (till exempel fastställa förslagets finansiella värde). Detta motstånd mot ekonomisk belöning baserar sig på en annan syn på medarbetaren, där man utgår från att denna vill delta i arbetet med ständiga förbättringar och även se sina förslag till detta bli förverkligade, utan någon koppling till ekonomisk ersättning. Ett antal identifierade faktorer visar att de vanligaste skälen till att medarbetare vill delta i ständiga förbättringar och lämna in förslag, är den upplevelse som kommer av att de: vill göra sina arbeten enklare; lösa problem; förbättra för gruppen eller företaget; minska slöseri av pengar och tid; är stolt över sitt arbete; erhålla bekräftelse av kollegor och ledningen; samt göra jobbet säkrare och mer miljövänligt (Östberg et al., 2010).

Det finns således alternativa belöningssystem för att öka den positiva upplevelsen av deltagandet i ständiga förbättringar, vilka inte baserar sig på ekonomiska grunder. Dessa har liksom ekonomiska sådana som syfte att ge belöningar för att motivera medarbetarna till att lämna in förslag och även behandla dessa på ett rättvist sätt. Skillnaden är att dessa belöningar grundar sig i sammanställda prestationsmål med bakgrund av organisationens arbetssätt och värderingar, och att de fördelas jämt mellan alla medarbetare. Detta kan exempelvis betyda att belöningarna erhålls genom ett bonussystem kopplat till prestation där syftet är att medarbetarna belönas för sina förslag, samtidigt som problematiken med individuella belöningar undviks. Östberg et al. (2010) visar på att förespråkarna på detta sätt menar att belöningarna ökar medarbetarnas delaktighet. Samtidigt består upplevelsen i att samarbete ökar och medarbetarnas individuella mål kopplas samman med organisationens resultat (Östberg et al., 2010).

Ett sätt att förhålla sig till medarbetarens upplevelse av delaktigheten på arbetet är att mäta medarbetarengagemang och dess koppling till organisationens resultat. Exempel på detta är en modell och enkät som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt Rådet för främjande av

kommunala analyser (RKA) presenterar. Genom att utvärdera och följa upp arbetsgivarpolitiken skapas underlag för att stärka medarbetarengagemanget inom områdena för styrning, motivation och ledarskap. Enkäten fokuserar således på Hållbart medarbetarengagemang (HME) där möjligheter att göra jämförande analyser av områdena och skapa förståelse för medarbetarens engagemang och den påverkan detta ger på resultatet i organisationen (SKL, 2013).

SKL (2013) hävdar att medarbetarengagemanget är en av de viktigaste parametrarna för att skapa en högre effektivitet och goda resultat i organisationen, och att detta blir särskilt tydligt i myndigheter vilka är personalintensiva organisationer. Vidare framhävs det att mätningarna bör utföras på ett sådant sätt att det skapas förutsättningar för att styra och förhålla sig till dessa, då engagemanget hos medarbetaren inte är någon exakt vetenskap. Medarbetarengagemang beskriver medarbetarens förmåga och vilja att göra sitt bästa; dennes motivation; samt dennes förståelse för det egna uppdraget och organisationen i stort. Till en viss grad handlar det även om medarbetarens självförverkligande och personliga utveckling, vilken i slutändan kan gynna såväl individen och organisationen (SKL, 2013).

3.4 Sammanfattning av teoretisk referensram

Ständiga förbättringar ett sätt förbättra verksamheten för att öka organisationers effektivitet och påverka resultatet positivt (Frid, 1997). Det handlar om en attityd och ett sätt att tänka och går inte att skala ned till endast konkreta åtgärder (Imai, 1992). En rad privatiseringar i kombination med minskade inkomster till den offentliga sektorn har gjort att offentliga myndigheter möter nya utmaningar (Heyman, Norbäck och Persson, 2012). Ständiga förbättringar är ett sätt att möta dessa utmaningar och handlar i den offentliga sektorn om att skapa kostnadseffektivitet, förbättra kvalitet på arbetet, samt engagerade medarbetare (Frid, 1997). Inom ständiga förbättringar är medarbetarens delaktighet avgörande (Deter & Burris, 2007). Medarbetaren som arbetar i den operativa verksamheten kan se möjligheter och problem som inte ledarna i organisationen ser (Östberg et al., 2010). Företag som aktivt söker efter medarbetarförslag får in fler idéer, vilket i sin tur leder till högre effektivitet (van Dijk & van den Ende, 2002). De vanligaste skälen till att medarbetare vill lämna in förslag, är den upplevelse som kommer av att de: vill göra sina arbeten enklare; lösa problem; förbättra för gruppen eller företaget; minska slöseri av pengar och tid; är stolt över sitt arbete; erhålla bekräftelse av kollegor och ledningen; samt göra jobbet säkrare och mer miljövänligt (Östberg et al., 2010). För att främja medarbetarens delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar är motivation och uppföljning viktigt (Ahlberg et al., 2008).

4. Empiri

Det empiriska materialet identifierar ett antal övergripande teman gällande Skatteverkets arbete med ständiga förbättringar, med fokus på medarbetarnas delaktighet. För att kunna besvara forskningsfrågorna gällande medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar, har det ansetts nödvändigt att även iaktta ett chefsperspektiv. Sju stycken djupintervjuer har genomförts inom två sektioner på Skattekontor 1 i Göteborg. På varje sektion arbetar ungefär 20 medarbetare varav sektionschefen med tre respektive två medarbetare har intervjuats. Empirin är indelad i tre huvudområden: respondenternas allmänna uppfattning om Skatteverket som arbetsgivare, ständiga förbättringar på Skatteverket, samt medarbetarnas delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar.

4.1 Allmänt om Skatteverket

En av cheferna beskriver att hennes nuvarande arbetsuppgifter är att styra medarbetarna mot de fastställda och konkreta mål som verksamheten har satt upp. Detta gör hon främst genom att coacha sina medarbetare till att göra ett bra arbete. Vidare belyser hon vikten av att ha rätt person på rätt plats. Den andra chefen uppger att hennes huvudsakliga arbetsuppgifter består av personalansvar, arbetsmiljöansvar, lönesamtal, kvalitetsarbete samt delaktighet i ledningsgruppen. Utöver detta sitter hon i ett nätverk för ett särskilt verksamhetsområde, samt samverkar mycket med andra myndigheter gällande gemensamma frågor myndigheterna emellan. Hon arbetar således mycket med både strategiska frågor, samt framhäver liksom den första chefen att en stor del av arbetsuppgifterna går ut på att motivera de anställda i den operativa verksamheten.

Cheferna anser att Skatteverket har klara riktlinjer för vad som ska utföras, detta givet att man som statstjänsteman måste rätta sig efter uppsatta regler och lagstiftning. Rättssäkerheten är det primära vilket oberoende av allt annat måste sättas först. Vidare menar cheferna att Skatteverket fäster stor vikt vid bemötandet av medborgarna. På individuell basis framhäver de även att särskilt utmärkande för Skatteverket som arbetsgivare, är både variationen i arbetsuppgifterna som delvis härstammar från den stora organisationen, samt att det finns en rad förmåner att tillgå som anställd (exempelvis friskvård och delvis flexibla arbetstider). Den ena chefen berättar mer ingående om hur Skatteverket verkar för att medarbetarna ska trivas, bland annat genom att verka för en god balans mellan arbetsliv och fritid.

Medarbetarnas syn på Skatteverket som arbetsgivare följer liknande spår som chefernas syn. De kompletterar med att de alla upplever att de utför ett viktigt och meningsfullt arbete som består av den konkreta samhällsnyttan vilken följer av att arbeta i en statlig organisation.

”[Det som skapar mening] är samhällsnyttan. Det är egentligen det och sen kamraterna naturligtvis. När man sökte jobbet var det att göra nytta naturligtvis. Bidra till den offentliga sektorn. Man ville få in kapital till den offentliga sektorn. Det är ju det som är vårt jobb. Kärnan är att finansiera offentliga sektorn, se till att det finns skolor och sjukhus också vidare. Det är ju väldigt motiverande att jobba med det.”

”Om man märker att ens arbete gör skillnad, ger resultat, och just när man jobbar i en offentlig organisation att man kan känna konkret samhällsnytta. Det ligger i allas intresse.”

Liksom cheferna talar medarbetarna positivt om variationen i arbetsuppgifterna, där den stora organisationen skapar möjligheter att på samma arbetsplats byta arbete och ansvarsområden flera gånger. De menar också på att utvecklingsmöjligheterna är stora, och att Skatteverket är noga med att inte bara tillhandahålla utvecklingsmöjligheterna, utan att även aktivt erbjuda dessa. Detta kan exempelvis ta sig i uttryck genom att medarbetarna erbjuds utbildningar och andra möjligheter.

Slutligen är samtliga medarbetarna precis som cheferna av den åsikten att Skatteverket ser till den enskilda medarbetaren där människor ska må bra, arbetsuppgifter ska lösas tillsammans, och det existerar ingen stress kring att individer ska prestera på topp hela tiden. Samtidigt är moralen hög där det föreligger externa krav på hög rättsäkerhet, kvalitet i utredningar, samt en hög servicenivå till såväl medborgare som företagare. Många av medarbetarna talar om Skatteverket som en trivsamt arbetsplats där kollegor har roligt tillsammans. Sammanfattningsvis menar medarbetarna att den *”sunda personalpolitiken”* och *”det humana arbetsklimatet”* är något som skapar en stark motivation till att arbeta på Skatteverket.

4.2 Ständiga förbättringar på Skatteverket

Idag har en översikt tagits fram hur Skatteverket arbetar med ständiga förbättringar som kallas *Utvecklingspyramiden*. Där ingår riks- och regionala utvecklingsuppdrag och områdesutveckling, samt det som kallas vardagsförbättringar (Skatteverket, 2011). Båda cheferna anser att Skatteverket arbetar med ständiga förbättringar för att hela tiden sträva efter

att bli effektivare genom att arbeta smartare. Detta hävdar de är en följd av ökande krav på Skatteverket. En av cheferna utökar resonemanget och menar att ständiga förbättringar på Skatteverket handlar om effektivisering och förenkling. Hon framhäver att Skatteverket är i ett skede där stora pensionsgångar väntar, detta tillsammans med det faktum att Skatteverket är en budgetstyrd organisation menar hon bidrar till att man måste komma med smartare lösningar med hjälp av mindre resurser. Ju mer effektivt Skatteverket kan vara desto bättre är det för såväl de anställda som för medborgarna. Den andra chefen påpekar att Skatteverket år 2011 blev utsedd till Sveriges modernaste myndighet, ett epitet hon med hjälp av ständiga förbättringar vill arbeta för att behålla.

Alla sektioner och kontor arbetar med ständiga förbättringar och cheferna menar att processen är ungefär samma på alla sektioner. I Skatteverkets medarbetarpolicy (2012b) står det att chefer har en tydlig roll genom att bland annat ”skapa förutsättningar för allas delaktighet samt stödja och inspirera till ständiga förbättringar” (2012b, 1). Vidare ska medarbetaren arbeta för att ständigt förbättra vardagen samt vara förändringsbenägen och nytänkande (Skatteverkets, 2012b). Medarbetarna menar att detta är något som förväntas av medarbetarna och något de är medvetna om, samt delvis ligger till grund för löneförhandlingar.

En av cheferna påpekar att det funnits ett system för förbättringsförslag som hette *Framtidsbanken* vilket enligt henne fungerat bra. Detta är något som vissa av medarbetarna bekräftar att många äldre kollegor talar gott om och kan sakna. I Västra regionens egen rapport om arbetet med ständiga förbättringar har intervjuer genomförts med medarbetare som bekräftar samma sak (Skatteverket, 2011). Alla är dock inte överens och den andra chefen såväl som resten av medarbetarna avfärdar *Framtidsbanken* som ineffektivt och önskade ett smidigare system. *Framtidsbanken* var ett gemensamt system för hela Skatteverket med avsikten att ta hand om förbättringsförslag. Medarbetare som lämnat in ett förbättringsförslag i *Framtidsbanken* fick en ekonomisk belöning vid eventuell implementering. Enligt verksamhetsutvecklare på Skattekontor 1 lades *Framtidsbanken* ned på grund av ohållbar administrativ arbetsbelastning. *Framtidsbanken* har idag ersatts med ett system kallat *Synpunkter och förslag*. I detta system har 300 fall lämnats in under två år som av medarbetaren kategoriserats som förslag. Inget av dessa har uppfyllt kriterierna för att räknas som förslag och räknas därmed bara som en synpunkt istället (Skatteverket, 2011). Medarbetarna är inte förvånade över att näst intill inga ständiga förbättringar genomförs på högre nivåer än den egna sektionen.

”Även om jag säger det till min chef, så ska det till hennes chefer och ytterligare chefer och ytterligare chefer och sen ytterligare chefer igen, så att tro att förbättringsförslag filtreras igenom, liksom, åtta nio nivåer det gör man ju, man hoppas att de gör det men... [tystnad]”

Majoriteten av medarbetarna vet inte heller vad som händer med förbättringsförslagen efter att de lämnats in till sektionschefen. En av medarbetarna berättar ”[Vad som händer med min idé] *det vet vi inte än [skratt]. Det vet vi inte, där har man inte fått någon respons, så det vet jag inte”* och en annan påpekar *”Sen när det gäller större grejer, jag tror faktiskt inte att de skickar återkoppling”*. En av medarbetarna berättar om ett exempel på en idé som hen skickade in till huvudkontoret och som hen inte fick återkoppling på:

”I samband med att man söker F-skatt måste vi bland annat kolla om det finns ett vinstintresse. Det måste vara uppfyllt. Anger personen då noll i vinst, då kommer frågan upp direkt: Finns det ett vinstintresse? Då ringer vi upp personen och för en dialog om anledningen till att de satte noll. De svarar ofta med att de har höga inköpskostnader, en dyr maskin eller en programvara som krävs för mitt arbete eller ja, någon sådan anledning. Då förstår man ju att det inte blir en vinst. Mitt förslag var då att när man fyller i noll, då ska det komma upp en informationsruta som hänvisar till att: skriv in på övriga uppgifter varför du förväntar dig att ha noll i vinst. Då får vi en annan kvalitet på ansökan och då slipper vi uppringsmomentet kanske, och i den bästa av världar kan vi handlägga ärendet på en gång.”

Medarbetarna påpekar att det finns ett system för att hantera felanmälningar som rör exempelvis datorstrul och lokaltekniska ärenden kallat *Användarstöd*. Detta är ett system som har många likheter med *Synpunkter och förslag*. Båda systemen kan alla medarbetare nå via ett formulär och båda handlar om att lämna in ett uppdrag till någon utanför den egna sektionen. Det framkommer att det är stor skillnad mellan hur de båda systemen fungerar. De ärenden som kommer in i *Användarstöd* åtgärdas eller följs upp nästan direkt och ärenden i *Synpunkter och förslag* följs som tidigare nämnts i princip aldrig upp. Medarbetarna upplever att i de fall där förbättringsförslagen på något sätt berör saker utanför sektionen blir det problematiskt.

Enligt rapporten (Skatteverket, 2011) är det sektionschefen som ansvarar för att vardagsförbättringar i den lokala verksamheten genomförs. Kontorsöverskridande idéer ska de regionala produktionsnätverken ansvara för. Det står att ansvaret för de regionala

utvecklingsuppdragen kan läggas på Controllerenheten. Vem som ska utföra riksuppdrag beslutas av regionledningen. Rapporten går alltså från ett tydligt genomförandeansvar via ett utvecklingsansvar och option om ansvar, till ett ansvar som ligger utanför medarbetarnas kontroll. Även de intervjuade medarbetarna är överens om att det blir otydligare och ett mer distanserat ansvar över genomförandet ju mer överskridande förbättringsförslaget är. Det behöver inte vara ett ”stort” eller ”krångligt” förbättringsförslag, men när förslaget når utanför medarbetarens sektion blir det otydligt vem som ska genomföra idén.

En av medarbetarna undrar varför inte alla ärenden kan gå via *Användarstöd* då det fungerar tillfredsställande och säger ironiskt att hen ”*funderar på att skicka in ett förbättringsförslag om att förbättringsförslag ska följas upp*”. Flera medarbetare följer samma spår, de är medvetna om att det inte garanteras respons när man som medarbetare skickar förslag till huvudkontoret. De menar att det i längden kan vara omotiverande att inte veta om förslagen kommer fram och hur de tas emot. En av cheferna anser att det existerar en spridningsproblematik i hela organisationen om vem som tar del av medarbetarnas förslag och att de lätt hamnar i fel händer. Medarbetarna framhåller också att synligheten har försvunnit gällande vart förslaget tar vägen när det skickas högre upp i organisationen.

Även cheferna anser att den bristande återkopplingen när förslag skickas upp till huvudkontoret är ett stort problem. De är oroliga för att medarbetarna ska tappa lusten till att fortsätta skicka in förslag till följd av den bristande responsen, och även de själva medger att de ibland tappar tron till systemet. Verksamhetsutvecklaren uppger att återkoppling är något som nyss (juni 2013) utretts i en rapport *Förbättringsförslag – Kanaler och Återkoppling* (2013c). I denna rapport ges tre rekommendationer: *1) Tillsätt en arbetsgrupp som tar fram en tydlig struktur för vilka kanaler som ska användas och hur återkoppling ska ske som kommuniceras ut till alla medarbetare. 2) Öka transparensen och tydliggör förslagshanteringen inom HK. 3) Öka dialogen mellan HK och regionerna.*

Några av medarbetarna upplever inte den bristande responsen från huvudkontoret som ett lika stort problem. De är medvetna om att det inte existerar någon återkoppling när förslag skickas högst upp i hierarkin, men stöter själva sällan på detta då de nästan aldrig skickar förslag allra högst upp. En medarbetare berättar att hen har ”haft tur” och fått feedback för sina förslag som skickats till huvudkontoret. Bland annat föreslog han ett hjälpmedel att använda banktjänsten Swish. Även om Skatteverket valde att inte genomföra detta förslag fick han

respons om varför detta inte var möjlighet i dagsläget, något som enligt medarbetaren var uppskattat.

Utöver de förslag som skickas allra högst upp på huvudkontoret är medarbetarna generellt nöjda med hur arbetet med ständiga förbättringar går till på lokal nivå. Medarbetarna menar att anledningen till att de små vardagsförbättringarna på lokal nivå fungerar på ett tillfredsställande sätt främst beror på att cheferna är lyhörda för medarbetarnas förslag och omedelbart genomför de förslag vilka de har mandat över. De betonar dessutom att det är en öppen miljö där förslag tas emot och uppmuntras av cheferna. Chefernas lyhördhet, entusiasm och uppmuntran på de intervjuade sektionerna är något som samtliga medarbetarna framhäver. På en av sektionerna har de exempelvis en fil för insamling av idéer från medarbetarna, vilka sedan regelbundet tas upp på sektionsmöten för att hålla förslagen levande och bli påmind om att arbeta med ständiga förbättringar. Man kan då antingen lämna förslaget till chefen som noterar detta i den gemensamma filen och sedan förmedlar förslaget högre upp, eller själv skicka in förslaget direkt via Skatteverkets intranät där förslagen går direkt till huvudkontoret. På intranätet finns dessutom olika samarbetsgrupper beroende på vilket område man arbetar inom, där man kan lämna förslag till den interna gruppen rörande just detta område (till exempel rutiner och arbetsuppgifter). Där uppger medarbetarna att det är väldigt enkelt att lämna in förslag och där man dessutom får snabb återkoppling. Antingen åtgärdar gruppen problemet eller kan man exempelvis få information om att många har pekat på ett existerande problem men det är just nu en resursfråga. Fördelen är också att alla i denna grupp har en större förståelse som följer av att de arbetar inom samma område.

Vidare sker mycket av arbetet med ständiga förbättringar på lokal nivå informellt, genom dagliga diskussioner under möten eller i fikarummet. Dessa förslag åtgärdas ibland direkt, eller fångas upp med hjälp av post-it lappar på en anslagstavla, skrivs upp på whiteboard eller antecknas av chefen i en logg. En av cheferna är dock inte helt nöjd med detta arbetssätt och påpekar att exempelvis loggen ibland upplevs som ett något ”jobbigt” och omständligt redskap för att dokumentera medarbetarnas förbättringsförslag.

Sammanfattningsvis uppger medarbetarna att de tror att mycket av arbetet med ständiga förbättringar förmodligen sker omedvetet varje dag genom dessa diskussioner. De menar att återkoppling och respons är den viktigaste faktorn för att främja arbetet med ständiga förbättringar hos samtliga medarbetare. En av medarbetarna ger ett exempel på hur han för ett par år sedan upptäckte en blankett som var fel och då fick en ekonomisk belöning av 1000 kr

som tack. Även om detta var ”trevligt” och uppskattat menar han att det inte är den ekonomiska belöningen som egentligen är viktig, utan det faktum att han fick individuell uppskattning för ett förslag som han gett.

4.3 Medarbetarens delaktighet i ständiga förbättringar

Båda cheferna nämner att i princip alla förbättringsförslag kommer från medarbetare. En av cheferna menar att det är främst de unga som kommer med förslag eftersom de kritiserar Skatteverkets relativt gamla mjukvarusystem. Hon tror att de flesta förslag föds i frustration i medarbetarnas vardag när de finner irritationsmoment som påverkar arbetet negativt. I Skatteverkets egen rapport (2011) framkommer det att medarbetaren har en central roll i arbetet med ständiga förbättringar. Detta är något som medarbetarna bekräftar. De menar att anledningen till att det är just medarbetarna som i huvudsak skickar in förbättringsförslag, är eftersom de är delaktiga i det dagliga arbetet och uppmärksammar vad som inte fungerar, vad som kan göras bättre, samt var det finns potential till utveckling. De framhåller dock att cheferna har en mycket viktig roll i att föra vidare medarbetarnas idéer och se till att de i slutändan förverkligas. Det är värt att nämna att ca 90 % av synpunkterna i *Synpunkter och förslag* härleds från Skatteverkets hemsida, det vill säga synpunkter från medborgare (Skatteverket, 2011). Medarbetarna konstaterar liksom cheferna att det ofta är irritationsmoment och problem som skapar ett behov av att skicka förslag. Många av medarbetarnas ordinarie arbetsuppgifter utförs dessutom i olika delar i ovan nämnda mjukvarusystem och det är oftast dessa system som förslagen handlar om. Gällande de förslag som skickas till huvudkontoret avslutar en av medarbetarna med att *”jag vet om vilka som skickar in förslagen men jag har ingen aning om vilka fler som är delaktiga i processen efter att förslaget väl har skickats in”*. Vidare beskriver hen hur det *”är som ett svart hål”*.

På sektionsmötena som hålls varannan vecka uppger cheferna att de försöker uppmuntra arbetet med ständiga förbättringar. De båda verkar för en öppen dialog där förslagen diskuteras när alla är delaktiga. Det finns ett system för att varje enskild medarbetare ska kunna lämna förslag centralt till Skatteverket, men det är inte alla medarbetare som känner till detta. I allmänhet är det medarbetarnas uppfattning att förbättringsförslag går via cheferna. En av cheferna menar att detta är medvetet då hon anser att det är viktigt att förbättringsarbetet sker kollektivt, något som även Västra regionens Controllerenhet förordar i ett PM kallat *Hur arbetar vi med Vardagsförbättringar?* (Skatteverket, 2012a). Chefen berättar:

”Om jag har ett förslag så brukar jag prata med min sektion och höra vad de tycker och så lägger vi in det som ett gemensamt förslag. För att vi jobbar ju gemensamt.”

Medarbetarna upplever generellt det positivt med gruppdiskussioner kring förslagen då det ger en bra kunskapsöverföring. De påpekar också att många förslag börjar i en fråga eller synpunkt från medborgarna, oftast vid de informationsträffar Skatteverket anordnar. De förslag som medarbetarna anser är genomförbara och konkreta tar de sedan upp till diskussion eller lämnar in i formuläret *Synpunkter och förslag*.

Det råder delade meningar bland medarbetarna om vilken frihet de har att utföra sitt arbete.

”Ja det har ju inte vi egentligen, att göra hur vi vill. Allting är ju, det finns ju riktlinjer kring allting. Det är enhetligt, det skulle inte funka om handläggaren jobbar på ett sätt och grannen på ett annat. Jag upplever inte att vi har någon frihet.”

”Sen så har jag ju vissa uppgifter som jag vet att ungefär så här mycket ska jag lägga på allting. Men hur och när och att jag gör det, det bestämmer man ju helt och hållet själv. Man är väldigt öppen för att man kommer utifrån och har ett annat tänk, utifrån, än de som suttit här hela livet.”

De medarbetarna som anser att de har frihet i sina arbetsuppgifter menar att Skatteverket är öppet för nyskapande i form av att hitta på nya arbetssätt och uppmuntrar kreativa och nytänkande idéer, så länge arbetet utförs med gott resultat. Samtliga av medarbetarna framhåller att det är en självklarhet att man som medarbetare i första hand måste följa de uppsatta riktlinjerna och regelverket som Skatteverket har eftersom det har att göra med rättssäkerhet.

Cheferna anger att arbetet med ständiga förbättringar är en av deras viktigaste arbetsuppgifter som dessutom är rolig och egentligen skulle kunna ta mer tid än idag. Flera av medarbetarna säger dock att de tror att arbetet med ständiga förbättringar ger chefen mycket arbete och att detta arbete tar tid från andra viktiga arbetsuppgifter som chefen behöver fokusera på.

Samtliga medarbetare anser att arbetet med ständiga förbättringar är nödvändigt.

”Det är nödvändigt, verkligen, och speciellt vi som är en statlig myndighet, vi har ju en roll att underlätta för medborgarna och företagarna. I takt med att samhället förändras måste ju vi också förändras och finnas tillgängliga via de kanaler där

medborgare och företag är vana att agera. Till exempel har vi försökt förbättra vår hemsida och hur vi uttrycker oss i tal och skrift”

Samtidigt är det inte säkert att alla medarbetare skickar in de förslag som många besitter.

”Jag tror att många har tankar och idéer om förbättringar, men ibland känner man kanske äsch, det är en sådan liten grej, det är ingen idé att påpeka det. Men många små grejer gör ju mycket i slutändan”

Sammanfattningsvis framhåller medarbetarna att arbete med ständiga förbättringar är en viktig del för att trivas på jobbet, det är en motivationsfaktor som leder till ett roligare jobb. Samtliga av respondenterna är själva väldigt engagerade och skickar gärna in förslag.

”Det känns som att de [Skatteverket] försöker hålla tanken om förbättringsarbetet levande hos alla.”

3.4 Sammanfattning av empirin

Medarbetarna på Skatteverket upplever att de utför ett viktigt och meningsfullt arbete som består av den konkreta samhällsnyttan vilken följer av att arbeta i en statlig organisation. Denna upplevelse bidrar till att skapa engagemang och motivation i det dagliga arbetet. I Skatteverkets medarbetarpolicy (2012b) står det skrivet att cheferna ska ”skapa förutsättningar för allas delaktighet samt stödja och inspirera till ständiga förbättringar” (2012b, 1). Policyn anger även att medarbetaren ska aktivt arbeta för att ständigt förbättra vardagen samt vara förändringsbenägen och nytänkande (Skatteverkets, 2012b). Cheferna menar att Skatteverket arbetar med ständiga förbättringar för att sträva efter att bli effektivare genom att arbeta smartare som en följd av ökande externa krav. Skatteverket har ett system för ständiga förbättringar kallat *Synpunkter och förslag* (Skatteverket, 2011) vilket syftar till att skicka förslagen vidare från lokal nivå till huvudkontor. Det framkommer att det existerar en spridningsproblematik i hela organisationen om vem som tar ansvar för implementering och återkoppling av medarbetarnas förslag. Eftersom det sällan existerar någon återkoppling på dessa förslag upplever medarbetarna det omotiverande att skicka in förslag högre upp. Utöver de förslag som skickas till huvudkontoret är medarbetarna generellt nöjda med hur arbetet med ständiga förbättringar går till på lokal nivå, där mycket av arbetet sker informellt. Samtliga medarbetare anser att arbetet med ständiga förbättringar är nödvändigt. Detta givet det faktum att Skatteverket är en statlig myndighet där arbetet genomsyras av att underlätta för medborgarna och företagarna som har kontakt med Skatteverket. Samtliga av de anställda

påpekar att det är en självklarhet att man som medarbetare i första hand måste följa de uppsatta riktlinjerna och regelverket som Skatteverket har, eftersom att det har att göra med rättssäkerheten.

5. Analys

I detta avsnitt presenteras olika delresultat i studien samt tolkning och analys av dessa. Studiens huvudfråga handlar om att förstå på vilket sätt myndigheter arbetar med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar. För att besvara detta har två underliggande tematiska forskningsfrågor formulerats som även utgör analysens två huvuddelar:

- Hur arbetar Skatteverket med ständiga förbättringar?
- Hur upplever myndighetsanställda på Skatteverket sitt deltagande i arbetet med ständiga förbättringar?

Kapitlet förenar på detta sätt den teoretiska referensramen med det empiriska materialet och studien avser att ge både teoretiska och empiriska slutsatser kring dessa två teman.

5.1 Analys av förbättringsarbetet på Skatteverket

Enligt Frid (1997) ska arbetet med förbättringar utgå från att nuvarande arbetssätt inte är tillräckligt bra och Nilsson (1999) belyser vikten av att ledningen tar en aktiv roll för att arbeta med ständiga förbättringar. Detta exemplifieras tydligt på Skatteverket där båda cheferna uppger att ständiga förbättringar är nödvändigt för att fortsätta vara en av Sveriges modernaste myndigheter. Dessutom menar de att det krävs smartare lösningar för att möta de krav på ökad effektivitet som finns bland offentliga organisationer. De har själva valt att på olika sätt anta en aktiv roll för att ta in förbättringsförslag. Detta sker genom exempelvis post-it lappar, whiteboards och datafiler innehållande förslag. Framförallt uppmuntras förslag på ständiga förbättringar vid de sektionsmöten som hålls varannan vecka. Även medarbetarna är involverade i att få in idéer genom direktkontakt med medborgarna. Några av respondenterna har angett exempel på hur de vid exempelvis informationsträffar tar med sig förbättringsförslag från medborgarna som sedan lämnas enligt någon av ovanstående metoder till sektionschefen. Samtidigt som cheferna agerar helt i linje med vad som krävs av en aktiv chef är deras metoder utanför det system, *Synpunkter och förslag*, som Skatteverket officiellt har för att få in förbättringsförslag. Det är ytterst få av respondenterna som någon gång använt *Synpunkter och förslag*, vilket bekräftar att cheferna inte förordar denna metod.

Respondenterna är överens om att de förbättringsförslag som rör den egna sektionen omhändertas på ett tillfredsställande sätt. Enligt medarbetarna beror detta främst på att cheferna är inlyssnande, engagerade och uppmuntrar till förbättringsarbete. Det är med andra ord upp till varje chef att arbeta med medarbetarnas delaktighet i förbättringsarbetet. I de

styrdokument i form av rapporter och i tidigare redovisat material hur arbetet med ständiga förbättringar ska ske på Skatteverket, finns det en tydlig trend där ansvaret för förbättringsarbetet går från att vara konkret på sektionnivå till ett mer vad man kan tolka vara ett abstrakt ansvar för ständiga förbättringar på riksnivå. Å ena sidan kan det hävdas vara positivt att Skatteverket har en struktur för hur arbetet med ständiga förbättringar ska ske. Å andra sidan förefaller strukturen i grunden vara för abstrakt för att gemene man ska göras införstådd med hur denna ska efterföljas i termer av återkopplings- och implementeringsansvar. Detta skulle kunna vara anledningen till att de enskilda cheferna som intervjuats väljer att frånga det officiella systemet *Synpunkter och förslag*. Samtidigt kan det antas att det är just när individer, framför allt i roller med ansvar att agera föredömligt, frångår den officiella strukturen som det blir problematiskt. Nilsson (1999) menar att ett ledarskap som stöttar och samverkar med andra avdelningar är väsentligt i ett ständigt förbättringsarbete. Genom att ledaren själv väljer att inte ingå i den struktur som upprättats kan det antas vara svårt att följa konceptet fullt ut. En förbättringsimplicering kan förmodas inte realiseras mer än den grad individerna på operativ nivå accepterar rådande struktur och samverkar i linje med projektets avsikt. Detta är att jämföra med det system som används för lokaltekniska synpunkter, kallat *Användarstöd*. Båda systemen använder Skatteverkets intranät som inmatning av data och bygger på ett åtgärdsförslag från medarbetaren. Respondenterna uppger att de använder *Användarstöd* vid inskickande av åtgärdsförslag, vilket betyder att de accepterar systemets struktur och syftet med användandet. Såväl medarbetare som chef använder detta system i första hand vilket gör att alla parter samverkar för att implementeringen av *Användarstöd* upprätthålls och befästs, något som alltså inte förefaller ha uppnåtts vid implementeringen av *Synpunkter och förslag*. Dessutom uppges återkopplingen vara snabb och väl fungerande i *Användarstöd*. Så är inte fallet med *Synpunkter och förslag*. Det kan tyckas vara två vitt skilda saker, det vill säga ett system för att åtgärda lokaltekniska problem och ett system för att få in förbättringsförslag, en grunden för ett fungerande system för ständiga förbättringar är enligt konsultbolaget C2 Management snabb återkoppling (Nilsson, 2005). Deras rekommendation gällande återkopplingstid är häpnadsväckande nära vad som kan tyckas vara en godkänd tidsgräns vid återkoppling av lokaltekniska problem, närmare bestämt 24 timmar (Nilsson, 2005).

Att det finns förbättringsinitiativ som är organiserade i projekt rörande arbetet med ständiga förbättringar, både i termer av finansiella medel samt antalet personer som innefattas och påverkas av dessa, tyder på att det föreligger en vilja från Skatteverkets ledning att arbeta med

ständiga förbättringar. Dock framkommer det att de ständiga förbättringarna inte heller här följs till fullo av ledningen på riksnivå eftersom alla medarbetare inte inkluderas. Medarbetarna i den operativa verksamhetens delaktighet är som tidigare poängterat centralt inom både Kaizen, TQM och Lean. Detta är även något som Skatteverkets rapporter tar upp. Dock ligger återkoppling från chefer till grund för medarbetarnas delaktighet (Ahlberg et al., 2008). Återkopplingen för förbättringsförslag som skickats in via Skatteverkets officiella system fungerar enligt samtliga respondenter otillfredsställande. En av de intervjuade cheferna säger att hon känner oro för att medarbetarna ska tappa motivationen att skicka in förslag då återkoppling inte erhålls. En följd av detta är att medarbetare kan känna större motivation att lämna in förslag på lokal nivå då sektionscheferna är bättre på att återkoppla. Samtidigt finns det en utmaning för Skatteverket då de har en skyldighet att agera enhetligt i hela landet mot alla medborgare eftersom det är en statlig myndighet. Ständiga förbättringar kan leda till lokala lösningar som inte ligger i linje med myndighetens nationella agerande eller vägval. När medarbetarna i högre grad väljer att lämna in förbättringsförslag lokalt ökar naturligtvis denna risk.

Problemet med återkoppling på regional och riksnivå är dock något som även har uppmärksammats av bland andra verksamhetsutvecklaren på Skattekontor 1 och även kan läsas i rapporten *Förbättringsförslag - Kanaler och Återkoppling* (Skatteverket, 2013c). De rekommendationer som ges består i huvudsak av att strukturera kommunikationskanaler, tydliggöra förslagsprocessen samt att öka dialogen mellan huvudkontoret och regionerna. Detta är helt i enlighet med vad bland andra Frid (1997) anser är viktigt i arbetet med förbättringsförslag. Dessa tre teman är även något som framträder i intervjuerna med medarbetarna. De beskriver att de har svårt att känna motivation att skicka in förslag när det ska igenom åtta till nio hierarkier för vilken den så kallade filtreringsprocessen inte redovisas överhuvudtaget.

Något som dock saknas är en problematisering och analys av varför inga förslag inskickade via nuvarande systemet *Synpunkter och förslag* inte uppfyller kriterierna för att betecknas som förslag. Många gånger ger kvantitet på lång sikt den kvalitet på förslagen som ofta eftersträvas vid diskussioner kring vilka inskickade förslag som ska räknas som ett riktigt förslag (Van Dijk & van den Ende, 2002). För att minimera definitionsproblematiken kan det därför antas att det bör vara mer fördelaktigt för Skatteverket att, liksom Robinson & Schroeder (2009) menar, samla in alla förslag istället för en viss typ av förslag. Om kvantiteten förslag ska öka torde detta innebära att det är önskvärt att stärka incitamenten för

att öka viljan hos medarbetarna att skicka in förslag. Dock föreligger det redan nu som nämnt tidigare en oro hos cheferna att medarbetarna ska sluta att skicka in förslag om återkoppling uteblir eftersom känslan av mening försvinner. Detta bekräftar medarbetarna vilka framhåller upplevelsen av mening som primär anledning till motivation att skicka in förslag. Det föreligger alltså ett samband mellan viljan att skicka in förslag och känslan av mening.

Medarbetarna menar att det som skapar arbetsmotivation och engagemang är det faktum att deras arbete genererar mening som en följd av stor samhällsnytta. Detta går i linje med vad SKL (2013) menar om att medarbetarengagemang är en av de viktigaste aspekterna för att skapa en effektivare organisation. Det pekar på att det kan tänkas vara av vikt att än tydligare definiera eller till och med omformulera syftet med ständiga förbättringar för Skatteverkets medarbetare. Traditionellt sett används ständiga förbättringar som anledning för att skapa förbättrade finansiella förhållanden i bolaget som resultat av effektiviseringar (Frid, 1997). Medarbetarna på Skatteverkets åsikter talar istället för att det är den ökade samhällsnyttan vilka följer av de ständiga förbättringarna som bör betonas snarare är att Skatteverket avser att bli finansiellt effektivare med hjälp av tillvaratagandet av förslag från medarbetare. Det kan tyckas vara samma sak då en finansiell effektivitet på Skatteverket leder till en större samhällsnytta. Dock är detta troligen lämpligare i kommunikationen till medarbetarna då detta budskap ligger emotionellt närmare dem i vad som ger dem motivation.

5.2 Analys av medarbetarnas delaktighet i Skatteverkets förbättringsarbete

Medarbetarens delaktighet inom ständiga förbättringar är som tidigare nämnts avgörande för vilken påverkan de vardagliga förbättringarna i praktiken kan generera för en organisation (Sandkull & Johansson, 2000). I empirin framgår det tydligt att medarbetarna fungerar som en källa till både kortsiktiga och konkreta förbättringsförslag, men även som främjare av det långsiktiga arbete vilket behandlar attityd och inställning till arbetet med ständiga förbättringar. Sammantaget betyder detta att medarbetarens roll i ständiga förbättringar på Skatteverket sträcker sig längre än att enbart beröra problem vilka uppstår för den individuella medarbetaren. Medarbetaren blir snarare en symbol för ett medvetet och aktivt arbete med ständiga förbättringar som organisationen bedriver. Dessutom kan medarbetaren fungera som ambassadör för detta arbete vilket långsiktigt skulle kunna skapa en spridningseffekt där en positiv inställning till ständiga förbättringar skapas i organisationen medarbetarna emellan, och även till nyanställda. I förlängningen skulle denna spridningseffekt kunna bestå i ett skapande av en företagskultur för medarbetarförslag och delaktighet, vilket stöds av Imai (1992) som menar att ständiga förbättringar handlar om en attityd och ett sätt att tänka.

Detta kan antas skapa en rad fördelar för Skatteverket. Internt skapar man förutsättningar för engagerade och motiverande anställda, och utåt framstår man som en attraktiv arbetsgivare där medarbetaren inom rimliga gränser faktiskt kan vara med och påverka organisationens riktning. Det kan således hävdas att det skulle kunna föreligga ett bakomliggande intresse hos Skatteverket att framställa sig själv som en attraktiv arbetsgivare där de anställda syns och mår bra. På detta sätt blir det givetvis fördelaktigt för organisationen att påvisa detta genom ett väl utvecklat arbete med ständiga förbättringar där medarbetaren är delaktig.

Det framkommer även i empirin att samtliga respondenter är mer än nöjda med sin arbetsgivare. Detta betyder att medarbetarna trivs på sitt arbete. Om detta beror på att de deltar i ständiga förbättringar kan vara svårt att påvisa, dock framhåller samtliga av respondenterna att det faktum att de tillåts vara med och påverka skapar en positiv känsla av arbetstillfredsställelse och medarbetarengagemang. Det här kan hävdas minimera argumentet att det skulle föreligga ett bakomliggande intresse att framhäva sig själv som en attraktiv arbetsgivare, eftersom medarbetarna kan bevisa att arbetet med ständiga förbättringar är något som existerar i praktiken och inte enbart i de framtagna rapporterna. I teorin framkommer att det inte nödvändigtvis existerar något direkt påvisat samband mellan ökad delaktighet och arbetstillfredsställelse (Vidal, 2007). Samtliga av de intervjuade medarbetarna uppger dock att deltagandet i ständiga förbättringar leder till ett roligare jobb som ökar trivselen och fungerar som en motivationsfaktor. Detta kan bero på de individuella medarbetarnas personlighet, engagemang och individuella målsättning. Som SKL (2012) menar handlar medarbetarnas engagemang till stor del om personlig utveckling och självförverkligande, vilket bör vara positivt för Skatteverket eftersom medarbetarengagemang enligt SKL (2012) kan gynna inte bara individen utan även organisationen. Deltagarnas åsikter om nödvändigheten av ständiga förbättringar kan också vara en konsekvens av det faktum att Skatteverket genomsyras av ett aktivt arbete med detta, och att medarbetarna på det sättet har vant sig vid ständiga förbättringar som en naturlig del i det dagliga arbetet. Detta skapar givetvis incitament för upplevelsen att det är de ständiga förbättringarna som bidrar till arbetstillfredsställelse, när det i praktiken skulle kunna vara arbetsuppgifterna som sådana som medarbetaren trivs med och känner sig delaktiga i. Sammantaget kan det hävdas att det åtminstone utifrån de svar som erhållits existerar en försiktig riktning mot ett samband mellan ökad delaktighet och arbetstillfredsställelse i denna fallstudie. Detta givet att respondenterna visar sig vara väl informerade och medvetna om arbetet med ständiga förbättringar.

I intervjuerna framgår det tydligt att de flesta förslag som skickas högst upp i organisationen sker på kollektiv basis, där ett individuellt förslag ofta diskuteras gemensamt och sedan skickas från sektionen som helhet. Detta kollektiva tankesätt påträffas även när medarbetarna under intervjuerna talar om den kollektiva samhällsnyttan som det individuella arbetet på Skatteverket innebär. Bland annat nämner såväl cheferna som medarbetarna i intervjuerna hur riktlinjer och lagar styr arbetet på Skatteverket, och hur viktigt det är att dessa följs korrekt givet de externa krav som föreligger på Skatteverket som myndighet. Detta kan betyda att det som en naturlig följd av detta kan antas bli svårare att applicera ständiga förbättringar i en offentlig organisation, eftersom förbättringarna måste innefattas av de krav som ligger på Skatteverket.

Som nämnts i teorin påpekar Imai (1992) att det är viktigt att varje medarbetare har förståelse för vilka problem som behöver lösas. Detta stämmer väl överens med medarbetarnas åsikter, vilka menar på att de främst är motiverade till att lämna in förslag som förbättrar sin egen arbetssituation. Om mycket av förslagen skickas kollektivt, skulle det kunna antas att den enskilde medarbetaren upplever att det blir mindre motiverande om förslagen många gånger skickas kollektivt och därmed inte belönar den enskilde medarbetaren. Samtidigt uppgav respondenterna att de uppskattade den diskussion som följde internt och på lokal bas innan förslaget skickades högre upp. Detta bidrar givetvis till att förslagen uppmärksammas och medarbetaren ges uppskattning på lokal nivå, vilket torde öka antalet inskickade förslag. Både cheferna och medarbetarna upplever dock som tidigare påtalat en stor brist i att respons från huvudkontoret i princip alltid uteblir. Om de upplever detta som ett problem bör det även vara givet att det föreligger en risk för att arbetet på lokal nivå kommer att utebli, eftersom man inte får någon respons på förbättringar som man vill åstadkomma blir det givetvis meningslöst att ha ett omfattande arbete på lokal nivå eftersom man inte får till stånd de förbättringar som det måste beslutas om högre upp.

En annan aspekt av medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar är det faktum att det existerar en medarbetarpolicy där de anställda förväntas att delta och bidra i arbetet med ständiga förbättringar. I intervjuerna framkommer det att detta även ligger till grund för löneförhandlingar. Styhre (2001) menar på att ständiga förbättringar ska vara baserade på frivilliga grunder hos medarbetaren. Detta påstående kan således hävdas stå emot Skatteverkets sätt att arbeta med ständiga förbättringar. Medarbetarpolicyn skapar på detta sätt ett "tvång" till deltagande i ständiga förbättringar, eftersom det förväntas att medarbetaren följer de uppsatta riktlinjer som ligger till grund för policyn. Detta gör att det kan ifrågasättas

huruvida medarbetarna på Skatteverket faktiskt deltar på frivilliga grunder eller om det snarare är ett indirekt krav att delta. Det faktum att samtliga medarbetare under intervjuerna påpekar att de anser att arbetet med ständiga förbättringar är nödvändigt och dessutom något de är positivt inställda till, indikerar att ett eventuellt krav på deltagande i sådana fall inte verkar ha en negativ inverkan på arbetet med ständiga förbättringarna på Skatteverket. Visserligen skulle de negativa effekterna kunna skapa en hämmande effekt hos de anställda vilken kan vara svår att spåra kortsiktigt. Detta skulle i sådana fall vara något som stöds i empirin där några medarbetare uppger att de tror att vissa medarbetare besitter förslag vilka de inte tar upp eftersom de tror att de är för obetydliga eller oviktiga för att ta upp. Det standardiserade formatet som medarbetarpolicyn innebär skulle kunna bidra till upplevelsen att förslaget måste vara betydande och relevant nog för att omfattas av denna policy. Detta skulle kunna medföra ett hinder för medarbetaren att skicka in förslag gällande ständiga förbättringar. På detta sätt skulle Skatteverket besitta outnyttjade resurser i medarbetarna, där förslag som skulle generera en positiv effekt för organisationen aldrig skulle framkomma på grund av den hämmande effekten. Liksom stöds av (Östberg et al., 2010) skulle Skatteverket på så sätt gå miste om en stark konkurrensfördel till följd av de outnyttjade medarbetaridéerna. Samtidigt går det inte att bortse från att det enligt empirin lämnas in många förslag från medarbetarna, och att detta kan ha ett samband med att Skatteverket har detta integrerat i medarbetarpolicyn. Detta skulle i sådana fall innebära att ett visst mått av ”tvång” till deltagande snarare kan vara av fördel för att främja förslag från medarbetarna.

I intervjuerna framgår det att medarbetarna får sitt behov av kreativitet och förnyelse tillfredsställt genom nya arbetsuppgifter, där de bland annat nämner variationen i arbetsuppgifterna och utvecklingsmöjligheterna som består i att det finns möjligheter att inom samma organisation ha flera olika arbetspositioner. Detta skulle kunna betyda att arbetstillfredsställelsen på ett plan är kopplad till förnyelse snarare än förbättring av rådande arbetsuppgifter. I sådana fall skulle detta kunna innebära en hämmande effekt av ständiga förbättringar där förbättringsåtgärder inte behandlas som en del i den dagliga verksamheten då variationen och nya arbetsuppgifter inte skapar ett lika starkt behov av att applicera förbättringar på nuvarande arbetsuppgifter. Samtidigt kan det hävdas att det faktum att variationen skapar den arbetstillfredsställelse som medarbetarna uppger även har en positiv inverkan på arbetet på ett generellt plan. Om variationen och möjligheterna till utveckling försvann kan det antas att det skulle föreligga en risk att även upplevelsen av arbetstillfredsställelse skulle minska eller i värsta fall helt reduceras. Detta skulle kunna

innebära att engagemanget för arbetet försvann och därmed skulle arbetet med ständiga förbättringar riskeras att fullständigt förbises på grund av den bristande känslan av mening.

6. Slutsats

Genom att samla kunskap om de anställdas upplevelse på Skatteverket beträffande arbetet med ständiga förbättringar, ämnade denna studie att dra slutsatser kring hur myndighetsanställdas delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar sker inom på Skatteverket. Studien syftade även till att identifiera eventuella problem i detta arbete och skapa en generell förståelse kring hur en offentlig myndighet arbetar med ständiga förbättringar. Slutsatserna är baserade på ovanstående analys och är uppdelade efter studiens frågeställningar. Dessa inleds med delfråga 1 och delfråga 2 vilka avsågs att fungera som stöd till den avslutande huvudfrågan.

6.1 Hur arbetar Skatteverket med ständiga förbättringar?

Skatteverket har ett omfattande arbete med ständiga förbättringar. Det har visat sig vara positivt i den bemärkelsen att medarbetarna är väl medvetna om att ett sådant arbete bedrivs och att det även är något som de förväntas vara en del av. Samtidigt har det visat sig att strukturen i grunden är för abstrakt för att det ska bli möjligt för de anställda i organisationen att ta till sig hur rapporterna ska efterföljas när det gäller ansvar över återkoppling och implementering. Det betyder att när de anställda som arbetar i organisationen inte vet vad som händer i praktiken med förslagen, och det inte heller existerar kunskap om vem som bär ansvar för att dessa ska förverkligas, väcks frågan om ständiga förbättringar i detta fall verkligen genererar smartare lösningar och en effektivare organisation. Om en stor del av arbetstiden läggs på ett arbete med ständiga förbättringar, där dessa förslag sällan eller aldrig förverkligas, blir det inte längre lika självklart om en sådan organisation alls borde arbeta med ständiga förbättringar på högre nivåer. Det här visar sig än tydligare när cheferna på lokal nivå använder andra metoder än Skatteverkets officiella för att ta till vara på medarbetarnas förslag. Detta sänder en tydlig signal om att arbetet med ständiga förbättringar inte fungerar på mest effektiva sätt eftersom den officiella arbetslinjen för att arbeta med ständiga förbättringar löper parallellt med de metoder som sker på lokal nivå. Skillnaden mellan dessa är att de förslag som berör lokala förbättringar har möjlighet att förverkligas, men de förslag som berör organisationen som sådan inte har samma förutsättningar. Förutom problemet med vem som bär ansvar för dessa förbättringar, är de förslag som förmedlas till huvudkontoret inte sällan beroende av förändringar som kräver utredningar eller tekniska åtgärder.

En ytterligare utmaning i att applicera de ständiga förbättringarna är det faktum att Skatteverket är statlig myndighet, vilken styrs av lagar och riktlinjer samt har skyldighet att agera enhetligt mot medborgarna. Följaktligen verkar det vara svårt att genomföra de ständiga

förbättringarna som berör den stora organisationen. De hinder som existerar skapar omständigheter som gör att de ständiga förbättringarna koncentreras till att snarare beröra lokal nivå. Detta är positivt på det sättet att medarbetarna på individuell basis kan effektivisera sina arbetsuppgifter, vilket i teorin skapar en effektivare organisation och en större samhällsnytta. Samtidigt föreligger det en risk att de ständiga förbättringar som förverkligas lokalt leder till lösningar som inte ligger i linje med myndighetens nationella agerande och åtagande. Risken ökar när medarbetarna lämnar in fler förslag som berör lokala angelägenheter än sådana som berör organisationen i stort.

Det finns en stark vilja att arbeta med ständiga förbättringar, vilket har skapat en positiv spridningseffekt till medarbetarna. Samtidigt som denna vilja fungerar som en grundpelare till ett arbete med ständiga förbättringar, och det finns tydliga riktlinjer för hur arbetet med ständiga förbättringar ska tillämpas, saknas det metoder för att i realiteten skapa möjligheter att förverkliga förslagen på de högre nivåerna.

6.2 Hur upplever myndighetsanställda på Skatteverket sitt deltagande i arbetet med ständiga förbättringar?

Medarbetarna på Skatteverket anser att ständiga förbättringar är nödvändigt, deltagandet leder till ett roligare jobb som ökar trivseln och fungerar som en motivationsfaktor. De framhåller upplevelsen av mening som primär anledning till motivation att skicka in förslag. Det faktum att de arbetar i en statlig organisation där deras individuella arbete genererar samhällsnytta, har således stark påverkan på de ständiga förbättringarnas existens. Det här sambandet visar att både organisationens identitet, och att medarbetarna upplever sig vara en del av denna organisations kultur, skapar en av grundpelarna till att ett arbete med ständiga förbättringar alls kan ske i denna organisation. Det är således en djupare vilja, vilken sträcker sig bortom lokala problem som berör de individuella medarbetarnas arbetsuppgifter, som skapar deltagandet i ständiga förbättringar. En annan bidragande faktor till att medarbetarna skickar in förslag om förbättring är den förväntning av medarbetarnas deltagande som följer av medarbetarpolicyn. Det framkommer dock att inte alla medarbetare skickar in förslag eller deltar lika aktivt i arbetet med ständiga förbättringar. Detta menar medarbetarna kan bero på att man anser att ens egna förslag är för obetydliga för att de ska tas upp i systemet. De påpekar också att de som anställda i en statlig organisation lyder under regler och riktlinjer

vilka de inte kan påverka. De ständiga förbättringarna måste därför ligga i det utrymme som är Skatteverkets policy.

Sammanfattningsvis framkommer en stark lojalitet till organisationen som sådan, där de ständiga förbättringarna blir en del av denna lojalitet. Inte minst fungerar de ständiga förbättringarna som ett identitetsskapande av att vara en del av en statlig myndighet. Medarbetarnas påpekande om att känslan av mening försvinner med bristen på återkoppling från huvudkontoret, visar hur de ständiga förbättringarnas möjligheter att tillämpas på Skatteverket har en stark koppling till uppmuntran, arbetsmotivation och belöning.

6.3 På vilket sätt arbetar myndigheter med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar?

Medarbetarnas delaktighet är avgörande för att arbetet med ständiga förbättringar ska kunna tillämpas på Skatteverket. Det har dock framkommit att det föreligger ett antal svårigheter gällande att bibehålla och öka medarbetarnas delaktighet i arbetet med ständiga förbättringar. Detta beror på den motsättning som många gånger existerar mellan en toppstyrd organisation som Skatteverket är och det bottom-up perspektiv som ständiga förbättringar utgör. För att främja delaktigheten har det i denna studie identifierats ett antal aspekter vilka avser att överbrygga de svårigheter som uppstår när en offentlig organisation tillämpar ständiga förbättringar;

- Den bristande återkopplingen utanför sektionsnivå är den primära utmaningen när medarbetarna skickar in förslag till förbättring på Skatteverket. Det framkommer att detta kan utgöra en risk för att förslag från medarbetarna i framtiden kan komma att minska på grund av utebliven respons. Således pekar detta på att återkopplingen på förbättringar vilka inte rör lokal nivå bör systematiseras för att denna risk skall reduceras.
- Budskapet i den interna kommunikationen gällande att motivera de anställda till att skicka in förslag om ständiga förbättringar, kan lämpligen förändras till att ligga emotionellt närmare det som medarbetarna menar skapar arbetstillfredsställelse och arbetsmotivation. Som nämnt ovan värdesätter medarbetarna starkt den samhällsnytta de är med och skapar som följd av anställning i en statlig organisation. Således är ett förslag att detta utgör grundpelaren i kommunikationen till medarbetarna eftersom det förmodas fungera som ett meningsfrämjande verktyg vilket skapar en djupare

innebörd och syftar till att som medarbetare än mer vilja vara en del av arbetet med ständiga förbättringar.

- Det standardiserade format i vilket de ständiga förbättringarna arbetas med på Skatteverket, har visat sig skapa problem med att tydliggöra ansvarstagande. Det existerar oklarheter kring vem som bär ansvar för att de ständiga förbättringarna realiserar samt att förslagsgivaren får återkoppling. Dessutom medför de långa beslutsvägarna att ett förslag som skickas till huvudkontoret många gånger hamnar i fel händer eller kommer bort på vägen. Följaktligen framkommer ett behov att tydliggöra ansvarstagande och förmedla denna information till samtliga i organisationen. Den byråkratiska trögrörligheten som en offentlig organisation traditionellt sett karakteriserats av, framkommer fortfarande vara en utmaning i förbättringsarbetet.

Slutligen bör det noteras att hur Skatteverket arbetar med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar, och de utmaningar som föreligger, gäller för Skatteverket specifikt. Det går således inte att hävda att detta gäller samtliga offentliga organisationer. Denna studie har avsett att behandla Skatteverket som en representant för den offentliga organisationen. Detta innebär att även om det inte går att dra några generella slutsatser för hela den offentliga sektorn, är Skatteverkets sätt att arbeta med medarbetarnas delaktighet inom ständiga förbättringar ett bidrag till att exemplifiera hur en offentlig myndighet implementerar ständiga förbättringar i sitt dagliga arbete.

6.4 Framtida studier inom området

Forskningsområdet som berör ständiga förbättringar avseende medarbetarnas delaktighet, såväl som i den offentliga organisationen, är mycket omfattande och denna studie har utelämnat ett flertal aspekter vilka hade kunnat studeras inom ramen för ständiga förbättringar. Exempelvis hade frågeställningen kunnat angripas ur ett mer generellt motivationsteoretiskt perspektiv, där fokus ligger än starkare på vad som får medarbetare att lämna in förbättringsförslag. En jämförande studie mellan offentlig och privat sektor hade även detta kunnat antagas ge intressanta resultat. Studien hade även kunnat ha en mer generell referensram i teorifältet kring New Public Management. Ytterligare ett perspektiv hade varit kring processen av förbättringsförslagen, genom exempelvis en analys av hur förslagen hanteras. Det teoretiska fältet Idea Management hade kunnat vara lämpligt att utgå ifrån.

7. Referenslista

Publicerade källor

- Ahlberg, G., Bergman, P., Ekenvall, L., Parmasund, M., Stoetzer, U., Waldenström, M., Svartegren, M. & HoF study group. 2008. *Tydliga strategier och delaktiga medarbetare i friska företag*. Projektet Hälsa och framtid, delstudie, 2.
- Ahrne, G. & Svensson, P. 2011. *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.
- Andersson, R., Eriksson, H. & Torstensson, H. 2006. *Similarities and differences between TQM, six sigma and lean*, The TQM Magazine, Vol. 18 Iss 3, pp.282 – 296
- Barraza, M. F. S., Smith, T., & Dahlgaard-Park, S. M. 2009. Lean-kaizen public service: an empirical approach in Spanish local governments. *The TQM Journal*, 21(2), 143-167.
- Bessant, J. 2003. Challenges in innovation management. *International handbook on innovation*, Elsevier Science Ltd, 761-774.
- Bergman, B. & Klefsjö, B. 2001 *Kvalitet – från behov till användning*. Lund: Studentlitteratur.
- Berling, C. 2005. *Motivation och metoder: Två ingredienser i förbättringsarbete enligt Ständiga Förbättringar – Kaizen*. Lunds Universitet
- Bevir, M. 2008. *Key Concepts in Governance*. SAGE
- Borins, S. 2001. *The challenge of innovating in government*. Arlington, VA: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- Bryman, A. 2011. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Bryman, A. & Bell, E. 2011. *Business Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Byrman, Y. 2007. *Restaurangen har inga – Försäkringskassan har 9 miljoner: Bruket av och attityder till order kund*. Examensarbete. Stockholms universitet, Stockholm.
- Chapman, R., & Hyland, P. 2000. Strategy and continuous improvement in small-to-medium Australian manufacturers. *Integrated manufacturing systems*, 11(3), 171-179.
- Detert, J. R., & Burris, E. R. 2007. *Leadership behavior and employee voice: is the door really open?*. *Academy of Management Journal*, 50(4), 869-884.
- Ekenvall, M. 1996. *Retoriken i praktiken*. Göteborg: Utbildningsstaden AB.
- Elgar, T., & Smith, C. 2013. *Global Japanization?: The transnational transformation of the labour process*. London and New York: Routledge.
- Frid, B. 1997. *TQM – En introduction*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Fryer, K. J., Antony, J., & Douglas, A. 2007. Critical success factors of continuous improvement in the public sector: a literature review and some key findings. *The TQM Magazine*, 19(5), 497-517.
- Heyer, G. 2011. *New public management: A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries*. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3), 419-433.

- Heyman, F., Norbäck, P.-J. & Persson, L. 2012. *Konkurrens och effektivitetseffekter av privatiseringar*, Konkurrensverket Uppdragsforskningsrapport 2012:4.
- Hirschman, A. O. 1970. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Holme, I. M. & Solvang, B. K. 1997. *Forskningsmetodik: om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Imai, M. 1992. *Kaizen – att med kontinuerliga, stegvisa förbättringar höja produktiviteten och öka konkurrenskraften*. Kristianstad: Kristianstads Boktryckeri AB.
- Imai, M. 1986. *Kaizen – The Key to Japan's Competitive Success*. USA, New York: Random House, Inc.
- Jacobsen, D. I. 2002. *Vad, hur och varför: om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kaul, M. 1997. The new public administration: management innovations in government. *Public Administration and Development*, 17(1), 13-26.
- Kilpatrick, J. 2003. *Lean Principles*. Utah Manufacturing Extension Partnership.
- Kinnear, T. C. & Taylor, J. R. 1996. *Marketing research: an applied approach*. New York: McGraw-Hill.
- Kornai, J., E. Maskin & G. Roland. 2003. Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), 1095–1136.
- Kvale, S. 2009. *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2:a red. Lund: Studentlitteratur.
- Laffont, J. J. 1993. *A theory of incentives in procurement and regulation*. MIT press.
- Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Merriam, S. B. 1994. *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, L., 2005. *Den vakne jägaren : hur man engagerar alla i företaget i jakten på ständiga förbättringar : ständiga förbättringar på godisföretaget Candelia i Norrköping*. Stockholm: C2 Management AB
- Nilsson, T., (red). 1999. *Ständig förbättring – om utveckling av arbete och kvalitet*. Solna: Arbetslivsinstitutet.
- Painter, C. 1999. *Public Service Reform From Thatcher To Blair: A Third Way*. Parliamentary Affairs, Oxford University Press 52(1), 94-112.
- Parker, R. & Bradley, L. 2000. Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(2), 125-141.
- Patel, R. & Davidson, B. 2011. *Forskningsmetodikens grunder: att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Radnor, Z., & Johnston, R. 2012. Lean in UK Government: internal efficiency or customer service?. *Production Planning & Control*, 1-13.
- Radnor, Z. & Walley, P. 2008. *Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector*, *Public Money & Management*, 28:1, s 13-20.

- Robinson, A. & Schroeder, D. 2009. *The Role of Front-Line Ideas in Lean Performance Improvement*, Quality Management Journal, Vol. 16, No. 4, ss. 27-40.
- Røvik, K.A. 2008. *Managementsamhället: trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber
- Salman, O., & Sarrazanaz, T. 2010. *Lean thinking at Skatteverket*. Doktorsavhandling, KTH.
- Sandkull, B. & Johansson, J. 2000. *Från Taylor till Toyota*, Lund, Studentlitteratur.
- Sandström, C. & Björk, J. 2010. *Idea management systems for a changing innovation landscape*, Int. J. Product Development, Vol. 11, 310–324.
- SCB. 2011. *Offentlig ekonomi 2011*, Örebro: Statistiska Centralbyrån.
- Senge, P.M. 1990. *The fifth discipline: The art and practice of the learning organization*, New York: Doubleday.
- SFS 1993:1684. *Postlag*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SFS 2003:389. *Lag om elektronisk kommunikation*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Skatteverket. 2011. *Struktur för regionala nätverk och regionalt utvecklingsarbete*. Dnr: 450 315618-11/1211.
- Skatteverket. 2012a. *PM - Hur arbetar vi med Vardagsförbättringar?*. Västra regionens Controllerenhet. 2012-03-01.
- Skatteverket. 2012b. *Skatteverkets Medarbetarpolicy*. Dnr: 131 46243-12/1211.
- Skatteverket. 2013a. *Presseminarie - Större insatser under 2013*.
<http://www.skatteverket.se/omoss/press/presseminarier/kontrollseminarium2013.4.3684199413c956649b575eb.html> [Hämtad 2013-12-28]
- Skatteverket. 2013b. *Skatteverkets organisation*.
<http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/organisation.4.7b610ded10741da92fa80001414.html> [Hämtad 2013-12-28]
- Skatteverket. 2013c. *Förbättringsförslag – Kanaler och Återkoppling*. 2013-06-12.
- Skatteverket. 2014a. *Styr- och planeringsdokument*.
<http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/styrplaneringsdokument.4.76a43be412206334b89800052127.html> [Hämtad 2014-01-05]
- Skatteverket. 2014b. *Våra uppgifter*.
<http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/varauppgifter.4.7856a2b411550b99fb780008148.html> [Hämtad 2014-01-05]
- SKL. 2013. *Hållbart Medarbetarengagemang (HME)*. Ver.2. Stockholm: Arbetsgivarpolitiska avdelningen, Sveriges Kommuner och Landsting.
- Styhre, A. 2001. Kaizen, ethics, and care of the operations: management after empowerment. *Journal of Management Studies*, 38(6), 795-810.
- Svenning, C. 2003. *Metodboken: samhällsvetenskaplig metod och metodutveckling: klassiska och nya metoder i informationssamhället: källkritik på Internet*. Eslöv: Lorentz.
- Tirole, J. 2005. *The Theory of Corporate Finance*. New Jersey: Princeton University Press.

Van Dijk, C. & Van Den Ende, J. 2002. *Suggestion systems: transferring employee creativity into practicable ideas*. R&D Management, 32 (5), 387-395.

Vidal, M. 2007. *Lean Production, Worker Empowerment, and Job Satisfaction: A Qualitative Analysis and Critique*. Critical Sociology, 33 (1-2), 247-278.

Yin, R. K. 2007. *Fallstudier: design och genomförande*. Malmö: Liber.

Östberg, L., Schroeder, D. & Robinson, A. 2010. *Små idéer – stora resultat*. Västerås: SIS Förlag AB.

Icke-publicerade källor

Intervjuer genomförda på Skatteverket, Kontor 1 i Göteborg 131205 samt 131213.

8. Bilagor

Bilaga 1 – Intervjufrågor till chef

Definitionen av förbättringsarbete nedan avser ständiga förbättringar i vardagen. Små (relativt enkla att genomföra) förbättringar som på olika sätt och i olika grad förbättrar verksamheten.

1. Vad har du för position på Skatteverket?
2. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?
3. Vad är utmärkande hos Skatteverket som arbetsgivare?

Förbättringsarbete:

4. Hur arbetar Skatteverket med förbättringsarbete?
5. I en förändring, vilka är delaktiga och varifrån kommer initiativen?
6. Vad är syftet med förbättringsarbetet?
7. Hur skiljer sig Skatteverkets förbättringsarbete mellan avdelningarna?

På din sektion:

8. Hur arbetar ni med förbättringsarbetet i vardagen?
9. Hur påverkar de uppsatta riktlinjerna gällande förbättringsarbete dig som chef i det dagliga arbetet?
10. Namnge några konkreta exempel på förbättringar din sektion har genomfört nyligen?
11. Om du som chef har ett förslag på förbättring, hur går du tillväga då?
12. Önskar du att förbättringsarbetet var på ett annat sätt? Om ja, Vilket? Varför?
13. Hur påverkar förbättringsarbetet medarbetarna i det dagliga arbetet?
14. Vad tror du att medarbetarna har för inställning och attityd till förbättringsarbetet?

Bilaga 2 - Intervjufrågor till medarbetare

Definitionen av förbättringsarbete nedan avser ständiga förbättringar i vardagen. Små (relativt enkla att genomföra) förbättringar som på olika sätt och i olika grad förbättrar verksamheten.

Ditt arbete

1. Vad är dina arbetsuppgifter på Skatteverket?
2. Vad är utmärkande hos Skatteverket som arbetsgivare?
3. Vad motiverar dig att arbeta på Skatteverket?
4. Vad får dig att känna engagemang i ditt arbete?
5. Vilken frihet har du att genomföra ditt jobb?
6. Får du utlopp för att vara nyskapande och dina idéer på Skatteverket? Hur?

Syn på förbättringsarbete

7. Hur upplever du att er sektion arbetar med förbättringsarbete?
8. Vad är din inställning till förbättringsarbetet?
9. I en förändring, vilka är delaktiga och varifrån kommer initiativen?

Delaktighet i förbättringsarbetet

10. Hur påverkar förbättringsarbetet dig som medarbetare i det dagliga arbetet?
11. Om du har ett förslag på förbättring, hur går du tillväga då?
12. Vad händer med din idé? (Respons och Genomförande)
13. Berätta om ett konkret exempel på förbättringsförslag du har kommit med?
14. Önskar du att förbättringsarbetet var på ett annat sätt? Om ja, Vilket? Varför?