



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för ekonomi

# En förvaltningsmyndighets förändringsresa

-Nycklar till organisationsförändring

An administrative authoritys journey of change

-Keys to organizational change

*Isak N-Johansson*

*Sebastian Hallenius*

**En förvaltningsmyndighets förändringsresa**

-Nycklar till organisationsförändring

**An administrative authoritys journey of change**

-Keys to organizational change

*Isak N-Johansson  
Sebastian Hallenius*

**Handledare:** Johan Gaddefors, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU),  
Institutionen för ekonomi

**Examinator:** Karin Hakelius, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU),  
Institutionen för ekonomi

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå och fördjupning:** G2E

**Kurstitel:** Självständigt arbete i företagsekonomi

**Kurskod:** EX0783

**Program/utbildning:** Ekonomi – kandidatprogram

**Fakultet:** Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap (NJ)

**Utgivningsort:** Uppsala

**Utgivningsår:** 2016

**Serienamn:** Examensarbete/SLU, Institutionen för ekonomi

**Nr:** 1016

**ISSN** 1401-4084

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Administrative authority, change, change management, trust, organisation, organizational culture.



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för ekonomi

# Förord

Inledningsvis avser författarna att rikta ett ödmjukt tack till de som bidragit till denna studie. Ett stort tack riktas därför till Lennart, Mikael och Åsa på Skatteverket samt handledare Johan Gaddefors, universitetslektor vid Sveriges lantbruksuniversitet.

# Abstract

The purpose of this study is to investigate the process of change management in an administrative authority to provide a deeper knowledge about how public organizations driving change. This case-study has adopted an inductive approach. The authors collected data by qualitative interviews with three respondents that has been analysed with grounded theory. Findings indicated a problematic relationship between the authority and the citizens before implementing change. Furthermore, the various change initiatives testify that the process was characterized by a long-term perspective driven by an approach with three associated keys. These are fact-driven change according to existing values in the organization, create meaning by adapting to different levels and open dialogue and discussion. The number of respondents will not be able to give a holistic view. However, because of the respondents roles and overall experience they could provide a sufficient basis for a comprehensive understanding during the change process. Treatment has a crucial role in building trust. Therefore, the organizational culture has shown to be a suitable subject of change to create impact on the organization. This study draws attention to changes in public organizations. In addition, the authors highlight an approach which builds upon three keys to drive organizational change.

# Sammanfattning

I ett demokratiskt samhälle har förvaltande myndigheter en viktig funktion när det gäller att verkställa den fastlagda politiken, i synnerhet eftersom de svarar för de allra flesta direkta medborgarkontakterna. Förtroende som har en stark koppling till bemötande har därför visat sig vara en viktig förutsättning för att skapa en effektiv och framgångsrik organisation. Skatteverkets långa tradition av kontrollarbete i kombination med det tjänstemannaideal som präglat myndigheten har tidigare givit upphov till statuskillnader mellan att arbeta med kontroll eller service. Detta kom att få betydelse för hur myndighetens bemötande uppfattades av medborgarna.

Organisationsförändring inträffar numera i allt snabbare takt och i en större omfattning inom såväl privat som offentlig sektor (Burnes, 2004). Dock så tenderar teorierna i litteraturen liksom tillvägagångssätten när det gäller organisationsförändring att bygga på förändringsinitiativ från den privata sektorn. Detta kan innebära svårigheter när förändringsteorierna appliceras på förvaltande myndigheter. Syftet med studien är därför att undersöka förändringsarbetet hos en förvaltande myndighet för att öka förståelsen för hur offentliga organisationer driver förändring. Vidare att besvara frågeställningen, hur har Skatteverkets förändringsarbete drivits?

Valet av teorier har tagit utgångspunkt ifrån ämnena organisationskultur, förändring och förtroende vilket kopplar till det som framkommit av empirin. Van de Ven & Pooles (1995) två dimensioner "vad som förändras" och "hur förändring kommer till stånd" samt Scheins (2010) teori kring tre kulturnivåer har i kombination med Six (2007) normativa ram för hur förtroendeskapande byggs skapat utgångspunkt för den teoretiska syntesen. Studien har vidare antagit en kvalitativ forskningsstrategi följt av en induktiv ansats. Där insamlingen av data har skett genom kvalitativa intervjuer som analyserats med grundad teori vilket senare format det empiriska materialet. Studien har funnit att förhållandet mellan myndigheten och medborgarna innan förändringen varit problematisk. De olika förändringsinitiativen vittnar vidare om att förändringsarbetet präglats av en långsiktighet. Förändringen har drivits genom ett arbetssätt med tre tillhörande nycklar som öppnar upp för förändring. Dessa är faktadrivna förändring som varit anpassad till värderingarna inom organisationen, meningsskapande genom anpassning till olika nivåer och öppen dialog och diskussion. En slutsats från studien är att organisationskulturen varit lämplig att förändra för att uppnå regeringens krav mot ett ökat förtroende.

# Innehållsförteckning

<b>1 INTRODUKTION .....</b>	<b>1</b>
1.1 BAKGRUND .....	1
1.2 PROBLEM .....	2
1.3 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING .....	2
1.4 DISPOSITION.....	3
<b>2 TEORI.....</b>	<b>4</b>
2.1 ORGANISATIONSKULTUR .....	4
2.1.1 Om organisationskultur .....	4
2.1.2 Förändra organisationskultur.....	5
2.2 FÖRÄNDRING .....	6
2.2.1 Perspektiv på förändring utifrån två dimensioner .....	6
2.3 FÖRTROENDE .....	8
2.3.1 Förtroendeskapande .....	9
2.3.2 Förtroendets roll i att bygga organisationskultur.....	10
2.4 TEORETISK SYNTES .....	10
<b>3 METOD .....</b>	<b>12</b>
3.1 KUNSKAPSTEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER .....	12
3.2 FORSKNINGSSTRATEGI .....	12
3.2.1 Forskningsdesign .....	13
3.2.2 Litteraturgenomgång.....	13
3.3 URVAL .....	14
3.3.1 Val av organisation.....	14
3.3.2 Val av intervjupersoner.....	14
3.4 DATAINSAMLING .....	15
3.4.1 Kvalitativ intervju.....	15
3.4.2 Etiska överväganden .....	16
3.5 ANALYSMETOD .....	16
3.5.1 Val av analysmetod .....	17
3.5.2 Grundad teori.....	17
<b>4 EMPIRI.....</b>	<b>19</b>
4.1 EN TILLBAKABLICK.....	19
4.1.1 Statuskillnader mellan service-och kontrollarbete .....	19
4.2 ORGANISATIONSKULTUR I FÖRÄNDRING .....	20
4.2.1 Förtroende och bemötande .....	20
4.2.2 Internt bemötande .....	21
4.2.3 Externt bemötande .....	21
4.3 ARBETSSÄTT – DRIVA FÖRÄNDRING.....	23
4.3.1 Anpassning efter individ och organisation – faktadriven förändring .....	23
4.3.2 Diskussion och dialog .....	23
4.3.3 Nivåanpassa förändringarna – en meningsskapande process .....	24
4.4 ORGANISATIONSKULTUR IDAG.....	25
4.4.1 Ett förhållningssätt.....	25
<b>5 ANALYS &amp; DISKUSSION .....</b>	<b>26</b>
5.1 ORGANISATIONSKULTUR I FÖRÄNDRING .....	26
5.1.1 Förtroende och bemötande .....	26
5.1.2 Internt bemötande .....	27
5.1.3 Externt bemötande .....	27
5.2 ARBETSSÄTT – DRIVA FÖRÄNDRING.....	28
5.2.1 Anpassning efter individ och organisation – faktadriven förändring .....	28
5.2.2 Diskussion och dialog .....	28
5.2.3 Nivåanpassa förändringarna – en meningsskapande process .....	29

5.3 ORGANISATIONSKULTUR IDAG.....	29
<b>6 SLUTSATSER.....</b>	<b>31</b>
<b>REFERENSER.....</b>	<b>33</b>
<i>Bilaga 1 - Intervjuguide.....</i>	<i>36</i>

# Figur- och tabellförteckning

<b>Figur 1.</b> <i>Tre kulturnivåer</i> .....	5
<b>Tabell 1.</b> <i>Två dimensioner som anger vad och hur organisationsförändring uppstår</i> .....	7
<b>Figur 2.</b> <i>Studiens teoretiska syntes</i> .....	11
<b>Tabell 2.</b> <i>Databaser och sökfraser som använts vid litteratursökningen</i> .....	13
<b>Tabell 3.</b> <i>Information om intervjuerna</i> .....	15
<b>Tabell 4.</b> <i>Exempel på hur intervjumaterialet analyserats och brutits ner i mindre delar</i> .....	18
<b>Tabell 5.</b> <i>Sammanfattande tabell för att driva förändring inom Skatteverket</i> .....	30



# 1 Introduktion

I detta kapitel presenteras bakgrunden till det valda ämnesområdet följt av en problemformulering, syfte och frågeställning. Därefter ges en beskrivning av uppsatsens disposition.

## 1.1 Bakgrund

I det demokratiska samhället utgör myndigheter en viktig funktion när det gäller att verkställa den politiska agendan (Lundquist, 1994). I detta sammanhang svarar de förvaltande myndigheterna för de flesta direkta medborgarkontakterna och blir således den del som i stor utsträckning legitimerar systemet. Utöver den offentliga sektorns huvudsakliga syfte att tillfredsställa såväl medborgare som stat, råder dessutom en lagstadgad serviceskyldighet inom alla typer av förvaltande myndigheter (SFS, 1986:223). En service som med finansiering utav skattemedel avser att tillgodose nytta för allmänheten. Bemötande och service har blivit allt viktigare för myndigheter vilket har bidragit till ett ökat fokus riktat mot kunderna, det vill säga medborgarna (Statskontoret, 2015). Enligt Edvardsson & Thomasson (1992) är det därför viktigt att förstå vad begreppet kund står för inom en verksamhet. Detta skapar en ytterligare dimension av de utmaningar som organisationer ställs inför.

Bemötande och förtroende är två aspekter som tenderar att hänga ihop (Statskontoret, 2015). Ett högt förtroende kan innebära skillnad för en myndighet i den meningen att det kan göra det enklare att få genomslag för sina åtgärder, exempelvis att få människor att vilja betala skatt (Statskontoret, 2015). Förtroendeskapande hos kunderna blir en fråga om gemensamma utgångspunkter för medlemmar inom en organisation när det gäller att förhålla sig till omvärlden och sätten att lösa uppgifter på (Six, 2007). Det handlar om en anpassning av den interna organisationen för att möta externa krav. Förändring är därför ett ständigt aktuellt ämne och ett närvarande inslag under en organisations livstid (Burnes, 2004). Det har bidragit till att nya krav ställs på organisationer och allt mer komplexa lösningar är en nödvändighet. Förmågan hos en organisation att kunna identifiera var den ska befinna sig i framtiden och hur den ska styras dit har en avgörande betydelse för varje organisation (Burnes, 2004). I detta sammanhang står organisationskultur i centrum eftersom det är ett sätt att uppleva världen på (Bakka et al., 2006).

Skatteverket finns på ett 100-tal orter i landet (Skatteverket, 2016). En av Skatteverkets huvudsakliga uppgifter är att genom beskattning säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn (Skatteverket, 2016). Traditionellt sett har verksamheten präglats av en inriktning på kontroll och granskning. Organisationen består i dagsläget av ett huvudkontor med säte i Stockholm. Huvudkontoret leds av generaldirektören och består av verksamheten med sex tillhörande avdelningar: IT-, administrativa-, rätts-, produktions-, kommunikations- och ekonomiavdelningen. Enligt Statskontoret (2015) åtnjuter myndigheten på senare tid ett högt förtroende bland medborgare och näringsidkare. Detta mot bakgrund av att Skatteverket genomgått en förändringsresa vilken lett till att myndigheten gått från att vara fruktad, till att idag uppfattas som serviceinriktad med ett gott bemötande (Stridh & Wittberg, 2015).

## 1.2 Problem

Organisationsförändring sker numera i allt snabbare takt och i en större omfattning inom såväl privat som offentlig sektor (Burnes, 2004). Dock så tenderar teorierna i litteraturen liksom tillvägagångssätten när det gäller organisationsförändring att bygga på förändringsinitiativ från den privata sektorn (Coram & Burnes, 2001; Kanter et al., 1992; Kotter, 1996; Smith, 1997). Privata respektive myndighetsorganisationer möter olika utmaningar (Burnes, 2004). Förvaltningsmyndigheter drivs inte av ett vinstintresse utan lyder under regeringen och har i uppgift att verkställa den agenda staten fastställer (Regeringen, 2016). Regeringen anger i sitt regleringsbrev krav på att myndigheter ska upprätthålla och skapa förtroende hos medborgarna. I regleringsbrevet är målen allmänt hållna men går att betrakta som en förutsättning för att kunna bedriva förvaltningen på ett effektivt sätt. Hur förtroendet ska skapas ankommer på myndigheterna att lösa (Statskontoret, 2015). Jämfört med privata organisationer innebär det därmed att förvaltningsmyndigheterna tvingas förhålla sig till andra förutsättningar. Det kan därmed innebära begränsningar i teoriernas applicerbarhet, vilket skapar en problematik relaterat till vad myndigheter handgripligen har att ta till för att vidta förändringar. Detta skapar ett behov av att nyansera de nuvarande förändringsteorierna på ett sätt som i större grad tar hänsyn till förvaltningsmyndigheters förutsättningar.

Förtroende är en viktig förutsättning för att skapa en effektiv och framgångsrik organisation (Six, 2007). I en internutredning från 1983 fastslogs förutsättningarna för att driva en framgångsrik kontrollverksamhet. Utredningen pekade på några avgörande faktorer, bland annat skattebetalarnas tillgivenhet mot systemet, att det upplevs rättvist samt att rådande regler faktiskt efterlevs. Dessutom konstateras att om dessa förutsättningar inte uppfylls så utgör inte en utökad kontrollverksamhet någon lösning på problemet (Riksskatteverket rapport, 1983). Ett problem som tidigare funnits inom Skatteverkets organisation är tydliga skillnader i status mellan att arbeta med service och kontroll. Den långa traditionen av kontrollarbete i kombination med det tjänstemannaideal som präglat organisationen gav upphov till ett synsätt på kontroll som något fint och med hög status, samtidigt som service haft låg status. Detta synsätt kom att få betydelse för hur myndighetens bemötande uppfattades av medborgarna.

## 1.3 Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att undersöka förändringsarbetet hos en förvaltande myndighet för att öka förståelsen för hur offentliga organisationer driver förändring.

Frågeställning som författarna avser att besvara är följande:

Hur har Skatteverkets förändringsarbete drivits?

## 1.4 Disposition

Denna uppsats är indelad i sex kapitel. I det första kapitlet introduceras läsaren till det valda ämnesområdet. Därefter presenteras bakgrunden följt av det problem som ligger till grund för studien. Detta leder fram till studiens syfte och frågeställning. I kapitel två presenteras tidigare forskning inom området samt den teoretiska syntesen. Denna består av teorier med koppling till organisationskultur, förtroende och förändring. I kapitel tre redogör författarna för metodologiska överväganden samt genomförandeprocessen. Placeringen av metodkapitlet motiveras genom att det ger en god inblick över hur datan har behandlats och bearbetats innan övergången sker till kapitel fyra innehållandes empirin. Under detta kapitel framgår intervjupersonernas erfarenheter av förändringsarbetet. I det femte kapitlet inryms en analys och diskussion som med utgångspunkt från tidigare forskning tillsammans med empirin analyseras. Avslutningsvis i kapitel sex presenteras de slutsatser som går att dra från analysen samt förslag till framtida forskning.

## 2 Teori

I detta kapitel presenteras en genomgång av tidigare forskning samt en teoretisk syntes som bildar utgångspunkt för analys- och diskussionskapitlet. Valet av teorier har tagit utgångspunkt från ämnena organisationskultur, förtroende och förändring.

### 2.1 Organisationskultur

Detta avsnitt inleds med en kortfattad beskrivning av begreppen organisation och organisationskultur följt av forskarnas syn på organisationskulturell förändring.

Begreppet organisation kommer från grekiskans ”organon” och har innebörden av att vara ett verktyg eller redskap (Bakka et al., 2006). Det definieras vidare som:

”en planmässigt inrättad sammanslutning av människor med syfte att nå givna mål” (Abrahamsson & Aarum-Andersen, 2005:11).

Definitionen kan föra tanken vidare till en grupp (Bakka et al., 2006). Grupper kan bildas i mötet mellan människor i olika sammanhang. De kan skilja sig åt beträffande antalet medlemmar, hur länge de varar och i intensiteten mellan medlemmarna. Det finns även strukturer, regler och normer inom grupperingar. Enligt detta resonemang är organisationer också en form av gruppbildning. Medan grupper är informella och spontana sammanslutningar så består organisationer av kontraktbundna regler, instruktioner och avtal. Detta visar att graden av formalisering är den viktigaste skillnad mellan en grupp och organisation (Bakka et al., 2006). Vidare anser forskarna att det finns skillnader i komplexiteten. Organisationer anses inrymma flera variabler. Det kräver en viss administration vilket speglar en mer komplex natur i jämförelse med grupper. Målsättningar är även i högre grad formaliserade inom organisationer vilket innebär att aktiviteter och processer är inriktade på att uppnå mål. Detta pekar på en ytterligare skillnad mellan begreppen (Bakka et al., 2006).

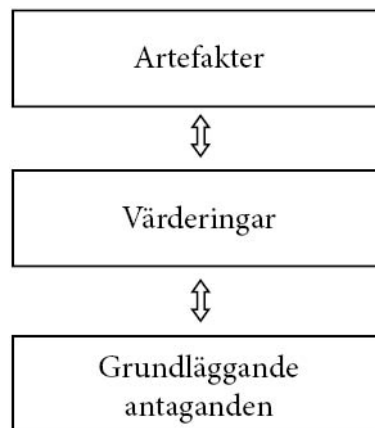
#### 2.1.1 Om organisationskultur

För att kunna undersöka hur organisationer hanterar förändringar är det nödvändigt att först redogöra för begreppet organisationskultur. Inom detta ämne har forskaren Edgar H. Schein varit inflytelserik. Nedan ges en formell definition som lyder:

”ett mönster av grundläggande antaganden som delas av medlemmarna inom en grupp och som dessa har lärt sig när den löst sina problem med extern anpassning och intern integration och som har fungerat tillräckligt bra för att betraktas som giltiga, och därför bör läras ut till nyanställda som det rätta sättet att uppfatta, tänka och känna i relation till sådana problem” (Schein, 2010:73).

Grundläggande antaganden utgör basen för organisationskulturen och är en plattform för instinktiva handlingar (Schein, 2010). Enligt forskaren uppstår dessa ur en inlärningsprocess baserad på erfarenheter. Lösningar på problem börjar tas för givna med tiden vilket formar ett mönster av antaganden och övertygelser (Schein, 2010). Vidare går detta att knyta till olika nivåer av organisationskultur som samspelar med varandra. Värderingar är enligt Schein (2010) observerbara och uppstår genom enighet och samspel mellan individer. Värderingarna är en del av den högre medvetandegraden och utgör normer inom organisationen. I den bemärkelsen formar värderingarna en utgångspunkt för accepterat agerande som relaterar till det dagliga arbetet. En ytterligare kulturnivå som på ytan är observerbar men svår att avkoda

är artefakter (Schein, 2010). Artefakter symboliseras av processer och strukturer som går att se, höra och känna i samband med att en individ träffar på en grupp med en obekant kultur. Exempel på artefakter är föremål framställda av människan, så som arkitektur i den fysiska miljön, språk, teknologi, klädsel, myter och historier (Schein, 2010). Detta visas i figur 1.



Figur 1. Tre kulturnivåer.

I Alvesson & Sveningssons (2008) bok "Förändringsarbetet i organisationer – om att utveckla företagskulturer" understryker forskarna liksom Schein (2010) att kultur syftar till mentala aspekter. Kulturen kretsar kring tankemönster och värderingar snarare än om påtagligt synliga aspekter inom organisationen. Dessa finns bakom och styr beteendet snarare än utgör själva beteendet i sig. Alvesson & Sveningsson (2008) beskriver kultur som något socialt konstruerat. Den går inte att reducera till enskilda individer utan skapas i grupper. Det går att beskriva som något framväxande och förmedlas genom traditioner och vanor. Kulturer är vidare något trögt och svårföränderligt eftersom människor tenderar att vidmakthålla idéer, värderingar och vanor (Alvesson & Sveningsson, 2008). Därför menar forskarna att en analys av organisationskultur bör koncentreras till erfarenheter, människor, relationer och mening, istället för på system och strukturer (Alvesson & Sveningsson, 2008).

### 2.1.2 Förändra organisationskultur

Vidare presenterar Alvessons & Sveningsson (2008) tre olika uppfattningar kring möjligheten att förändra en organisationskultur. Den första uppfattningen anger att den högsta ledningen under särskilda omständigheter och med tillräckliga färdigheter och resurser kan förändra organisationskulturen. Den andra uppfattningen föreskriver att det är ytterst svårt att förändra kulturen i och med att det finns en uppsättning olika värderingar, subkulturer och så kallade djupstrukturer inom en organisation. Enligt den avslutande uppfattningen går kulturen inte att förändra, eftersom försöken till inflytande på medarbetarna ibland tenderar att bli verkningslösa. Detta eftersom det avsedda och mottagna budskapet inte sällan går isär (Alvessons & Sveningsson, 2008).

Förutom nämnda kulturnivåer presenterar Schein (2010) också mekanismer för att förändra en organisationskultur. Dessa delas in i sekundära och primära mekanismer. Sekundära mekanismer återkopplar till begreppet artefakter som beskrivits ovan medan de primära mekanismerna är kopplade till ledarskap. Hur ledare markerar olika frågor som anses vara centrala, reagerar på större händelser i organisationen, resursallokerar, sätter upp kriterier för belöningar och status och utformar roller. Att skapa delaktighet bland medarbetarna har visat sig vara en fundamental del i byggandet av en önskvärd organisationskultur (Appelbaum et

al., 2014; Fernandez & Moldogaziev, 2015). Ledarskapets roll i att involvera medarbetarnas delaktighet och inflytande i förändringar har därför under 2000-talet uppmärksammats allt mer och fått en större betydelse (Ba, 2015). Exempelvis går det att påvisa ett positivt samband mellan ledares stöd för de anställdas deltagande och tillämpningen av det i praktiken. Detta innebär att om ledare anser att de anställdas medverkan kan bidra till förbättrade prestationer, tenderar det att öka medarbetarnas deltagande i och under förändringsprocessen (Franca & Pahor, 2014). Något som kan innebära ett ökat initiativtagande och en snabbare lösningsorientering på problem.

Denna metod används i stor utsträckning av många organisationer enligt Fernandez & Moldogaziev (2015) för att skapa arbetstillfredsställelse internt, såväl som ett gott bemötande externt. För att ge upphov till en sådan förändring krävs utbildning, dels i syfte att motivera och dels för att rättfärdiga den ökade egenmakten (Voegtlin et al., 2015). En ytterligare nyckelförutsättning handlar om prestigelös kommunikation eftersom det skapar en inkluderande inställning gentemot medarbetarna (Ba, 2015). Förändringsarbetet är samtidigt ofta en komplex uppgift för de flesta organisationer och handlar om ett flertal faktorer för att uppnå framgång. En del av dessa är precis som ovan nämnts tydligt relaterade till ledaren inom organisationen och dennes förmåga att vara lyhörd gentemot medarbetarna. En annan är tydligt kopplad till den generella attityden till förändringen. Gemensamt för anhängare som förespråkar detta förhållningssätt är att medarbetarna bör involveras i förändringsprocessen för att organisationen ska uppnå ett lyckat resultat (Fernandez & Moldogaziev, 2015).

## 2.2 Förändring

I nedanstående avsnitt presenteras fyra perspektiv på förändring och två dimensioner som anger vad som förändras och hur förändring kommer till stånd.

Världen befinner sig i en accelererande förändringstakt (Hacker, 2014). Organisatoriska förändringar kan uppstå på grund av både externa- och interna påverkandefaktorer (Edmonds, 2011). Forskning visar att organisationer som misslyckas med att introducera en planerad förändring kan leda till stora konsekvenser. Misslyckande kan exempelvis leda till att marknadspositioner går förlorade och till minskad trovärdighet gentemot intressenterna, liksom minskad moral bland chefer och personal vilket kan resultera i en demotiverad arbetsstyrka (Edmonds, 2011).

### 2.2.1 Perspektiv på förändring utifrån två dimensioner

Van de Ven & Poole (1995) beskriver i sin artikel hur och varför organisationer förändras. Med utgångspunkt från en tvärvetenskaplig litteraturöversikt identifieras alternativa teorier från olika forskningsområden, som kan användas för att förklara förändringprocesser. Teorierna har sitt ursprung från flera forskningsområden. Forskarna presenterar fyra idealtypiska motorer vilka kan användas för att studera organisatoriska förändringar. Dessa är ett teleologiskt-, livscykel-, dialektiskt- och evolutionärt perspektiv. Perspektiven betonar olika mekanismer som driver förändring. Vidare presenterar forskarna två olika dimensioner som tillsammans förklarar vad som driver förändring sett utifrån var och ett av perspektiven.

Det teleologiska synsättet betraktar organisationsförändring som en planerad och måldriven process (Van de Ven & Poole, 1995). Den syftar till att uppnå ett önskvärt framtida tillstånd genom samförstånd. Förändringen sker i en enskild enhet och drivs av sociala konstruktioner. Det handlar om kollektiva intressen och mål och är en intern process. Enligt

livscykelperspektivet förändras organisationer genom naturliga och förutbestämda faser så som start, tillväxt och mognad. Det gör att en enskild enhet förändras förutbestämt, något som närmast går att likna vid en biologisk metafor. Det dialektiska synsättet ser organisationer som komplexa fenomen och betraktar dem som politiska arenor. Det innebär att det finns flera olika intressen som gör att förändringar kommer till stånd genom förhandling och konfrontation. Det resulterar i att multipla enheter förändras genom sociala konstruktioner. Avslutningsvis beskrivs det evolutionära perspektivet. Det medför att organisationer konkurrerar om knappa resurser och därför utvecklas genom selektion. Förändring förstås som att det handlar om multipla enheter enligt ett förutbestämt mönster och sker genom en strävan mot anpassning till nya villkor (Van de Ven & Poole, 1995). Var och en utav dessa perspektiv ges av de två dimensionerna som framgår av tabell 1.

Van de Ven & Poole (1995) talar också om två dimensioner. Den första dimensionen ”unit of change” går att koppla till ”vad” som ska förändras och visar om det berör en enskild eller flera enheter. Exempelvis en hel organisation, en avdelning eller grupp av individer eller ett element såsom kultur eller struktur. Den andra dimensionen ”mode of change” talar om ”hur” en förändring kommer till stånd, nämligen om den är förutbestämd eller konstruerad (Van de Ven & Poole, 1995).

Tabell 1. Två dimensioner som anger vad och hur organisationsförändring uppstår.

<b>Unit of change -</b> vad/vem ska förändras?	<b>Mode of change -</b> hur kommer förändring till stånd?
<b>En enskild enhet</b> - Kollektiva intressen och mål - Intern process	<b>Förutbestämt</b> - Förutsättningarna bestäms av externa villkor - Avsaknad av valmöjligheter
<b>Multipla enheter</b> - Flera olika intressen och mål - Variationer i agerande och beteende	<b>Socialt konstruerad</b> - Alternativa valmöjligheter - Individuell handlingsfrihet
<b>Teleologisk:</b> Enskild enhet och socialt konstruerad <b>Livscykel:</b> Enskild enhet och förutbestämd	<b>Dialektisk:</b> Multipla enheter och socialt konstruerad <b>Evolutionär:</b> Multipla och förutbestämd

Resonemanget utvecklas av Jian (2007) som i sin fallstudie förlänger Van de Ven & Pooles (1995) fyra idealistiska motorer. Forskaren beskriver genom en processmodell dynamiken för hur oavsiktliga konsekvenser utvecklas vid planerade organisationsförändringar. Processmodellen kombinerar den teleologiska och dialektiska motorn. Modellen avspeglar initiering och implementering i en sekvens vilken drivs av en teleologisk motor. Samtidigt ligger den dialektiska motorn bakom olika spänningar som uppstår på grund av dualitet mellan ledning och anställda som enskilda enheter. Enligt forskaren ligger detta bakom produktionen av oavsiktliga konsekvenser.

Jian (2007) skriver att ledningen och anställda agerar som förändringsagenter men har olika roller i processen. Ledningen är ansvarig för att initiera förändring, det vill säga nya regler och processer i skrift medan medarbetarna implementerar, det vill säga översätter skriftliga dokument till praktik. Aktiviteterna är ömsesidiga mellan grupperna och resulterar i

konsekvenser för förändringsprocessen. Jian (2007) menar dock att konversationen mellan ledning och anställda ibland tenderar att bli två monologer istället för en konstruktiv dialog. Detta beror enligt forskaren på fyra faktorer: tidsrymd, social distans mellan positioner inom organisationen, olika tolkningsscheman hos ledning och medarbetare och dialektiska maktförhållanden. Vidare bör ledningen vara medveten om att en förändring innebär att medarbetarna behöver förändra ”meningen” med arbetet. Detta är en stor del av ett förändrat arbetssätt. För det krävs en ny diskurs, det vill säga ett nytt sätt att tala om och se, för att kunna översätta förändring till dagliga arbetssituationer. Ledningen behöver därför göra initiativet begripligt för medarbetarna. Ledningen och anställda konstruerar strukturellt två sociala processer. Spänningar i kommunikation, makt och normer uppstår när två processer interagerar på systemnivå. Oavsiktliga konsekvenser i förändringsprocessen beror på hur spänningar hanteras från situation till situation. Jian (2007) anser att ledningen bör skapa möjligheter för anställda att vara delaktiga i initiering av förändringen, delta i kommunikationsevent genom att betona dialog och förhandling och delta i implementeringen i praktiken. Ett sådant tvåvägsdeltagande medför att ledning och anställda tolkar förändringen på samma sätt och omvandlar spänningar till energi som istället kan användas för att genomföra förändring (Jian, 2007).

När förändringsinitiativ inte uppmuntrar deltagande i processen tenderar somliga att exkluderas från förändringsarbetet, vilket enligt Howard-Grenville (2006) kan ge upphov till att kulturyttringar uppstår. Detta som ett resultat av att ett fåtal eller flera individer tydligt identifierar sig med varandras yrkesutövning, uppgifter eller sett att se och förhålla sig till deras roll inom organisationen. Det kan innebära försvårande omständigheter ur förändringsaspekten och dessutom frammana kulturella förbistringar. Vad som därför blir särskilt viktigt är att arbeta med de individuella såväl som gruppens övertygelser, värderingar och attityder (Chapman, 2002). Detta för att identifiera kulturyttringarna och istället för att exkludera, försöka främja förändringsviljan genom att kanalisera den mot det gemensamma målet (Linnenluecke et al., 2009).

## 2.3 Förtroende

I detta avsnitt presenteras teori med koppling till förtroendeskapande och förtroendets roll när det gäller att utveckla organisationskulturer.

Det talas ofta om att förtroendet är en livsnödvändig nyckel för en framgångsrik och effektiv organisation (Six, 2007). Trots samstämmigheten, rent praktiskt och akademiskt har det ändå visat sig väldigt svårt att bygga och upprätthålla förtroende. Six (2007) presenterar i sin artikel en genomgång av den litteratur som finns tillgänglig inom området förtroende. Forskaren gör en ansats att lägga grunden för teoribildning om förtroendebyggande utifrån ett mellanmänniskt perspektiv och klargöra dess karaktäristiska drag. Tre konkreta svårigheter med förtroendeskapande har kunnat skönjas. Inledningsvis menar forskaren att förtroendeskapandet är en interaktiv process som kräver att åtminstone två parter är involverade. Vidare att den underliggande dynamiken beträffande förtroende och misstro bygger på återkoppling till tidigare erfarenheter. Avslutningsvis finns det ingen säkerhet i att förtroendet kommer att respekteras, därmed uppstår också ett problem sprunget ur osäkerheten. Enligt Six (2007) har hittills inga tillfredsställande förklaringar givits med hänsyn till dessa faktorer relaterat till förtroendeskapande. Därför behövs mer kunskap om hur den interaktiva processen för förtroendeskapande byggs upp i ett sammanhang bestående av problem och motgångar (Six, 2007).



### 2.3.1 Förtroendeskapande

Förtroendeskapande tolkas som en interaktiv process där båda individerna lär sig om varandras trovärdighet i olika situationer (Six, 2007). Forskaren menar att förtroende byggs på lång sikt och för att uppnå långsiktiga relationer behöver båda parter låta handlingar styras av en stabil normativ ram. Ramen består av deras ömsesidiga mål som gemensamt framställts via relationen och bör överensstämma med organisationens mål. Tillit och misstro är två skilda men besläktade begrepp (Six, 2007). Att ta bort misstro är inte detsamma som att bygga förtroende. Samtidigt som ett minimerande av misstro är en nödvändig åtgärd i byggandet av förtroende är det inte en tillräcklig förutsättning. Six (2007) menar att ett fokus på trovärdiga åtaganden som kan hävda trovärdighet hos en tredje part är en viktig förutsättning för att kunna skapa en normativ ram. Resultatet av genomgången visar att det finns fyra villkor för att stabilisera den normativa ramen och därmed uppnå ett framgångsrikt förtroende inom en organisation (Six, 2007).

För det första gäller det att upphäva alla slags opportunistiska beteenden eller avfärda misstro. För det andra menar forskaren att det är viktigt att skapa ett utbyte av positiva signaler i en relation, så kallade relationssignaler. För det tredje gäller det att undvika negativa relationssignaler, det vill säga hantera problem. Avslutningsvis handlar det om att stimulera den normativa ramen eller föra in förtroendehöjande organisationspolitiska åtgärder. Den föreslagna teorin kan förklara viktiga egenskaper gällande förtroende inom organisatoriska sammanhang. Bland annat interaktioner, det lärande moment som krävs för att bygga upp förtroende, rollen av psykologiska faktorer, gränserna för tillit, asymmetrier mellan tillit och misstro och förtroendets koppling till sammanhanget (Six, 2007).

Ett annat bidrag till teorin som syftar till att tydliggöra förtroendebyggandets karaktäristiska drag presenteras av Hacker (2014). I artikeln ”Who do you trust? (Building trust in times of change)” utvecklas en modell som benämns förtroendetriangeln. Syftet med modellen är att belysa de fundamentala komponenterna vid skapandet av förtroende (Hacker, 2014). Den beskrivning som ges av begreppet förtroende gör gällande att det handlar om när en part anförtror en annan, således uppstår ömsesidig tillit (Hacker, 2014). Utifrån det har det formulerats tre grundläggande element, vilka är förmåga, engagemang och konsekvent agerande.

Det första elementet förmåga handlar om den inneboende övertygelsen att någon kan uppnå på förhand uppsatta mål (Hacker, 2014). I motsatt riktning kan det gestaltas av en individuell uppriktighet vad gäller brister inom ett område vilket också skapar förtroende. Elementet utgör därför ett av tre för att undersöka tillit och misstro. Det andra elementet engagemang relaterar dels till ett ömsesidigt engagemang av omtanke mellan medarbetarna, och dels till arbetsrelaterade frågor där individer med egenintressen och dold agenda skapar misstänksamhet och avviker från förtroendegraden (Hacker, 2014). Strävan är därför gemensamma syften och mål. Det tredje och avslutande elementet, konsekvent agerande handlar om överensstämmelsen mellan ord och handling (Hacker, 2014). Förmågan att vara konsekvent i sitt handlande genom att leva som man lär. Det gemensamma för varje enskilt element är att de avgör den grad av förtroende som de tillsammans uppfyller. En fullständig uppfyllnad av varje element är därmed en förutsättning för att uppnå fullständigt förtroende (Hacker, 2014).

### 2.3.2 Förtroendets roll i att bygga organisationskultur

Förtroendets roll när det gäller att bygga högpresterande kulturer som karaktäriseras av motiverade och engagerade medarbetare diskuteras av Sparrow (2013). Forskaren genomförde en undersökning med syfte att visa hur ledare bygger och bibehåller höga förtroendenivåer i organisationer genom att tillämpa vanliga, enkla men effektfulla åtgärder. Artikeln beskriver en modell bestående av fyra komponenter som relaterar till förtroendeskapande. Dessa har forskaren utvecklat och tillämpat under dennes arbete inom organisationer. Komponenterna består av de fyra delarna, investeringar i relationer, ärlighet, ödmjukhet och konsekvent handlande. Varje enskild komponent stöds av författarens observationer av olika chefer, ledare och personalansvariga som en väsentlig del av att ha påverkat resultatet för organisationer genom att de har accepterat modellen. Studien visar att även om det tycks finnas en hög grad av medvetenhet bland ledare och chefer för behovet av förtroende och förtroendefullt beteende, finns det ofta lite praktiskt stöd tillgängligt för att säkerställa att det systematiskt investeras i förtroendet i ledarbeteendet. Sparrow (2013) argumenterar utifrån ståndpunkten att det endast genom att medvetet tillämpa specifika beteenden baserat på de fyra komponenterna som förtroende blir något verkligt och konkret.

## 2.4 Teoretisk syntes

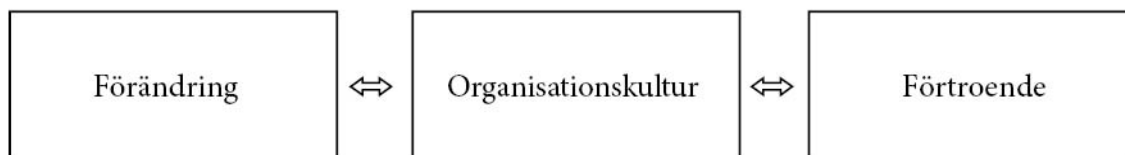
I det följande presenteras studiens teoretiska syntes. Urvalet av teorier ligger till grund för senare analys- och diskussionskapitel och är ett resultat av litteraturgenomgången som framgår av undersnittet 3.2.2.

När det gäller organisationskultur tjänar Scheins (2010) teori kring tre kulturnivåer som utgångspunkt för analys- och diskussionskapitlet. Dessa visar kulturens uppbyggnad och förstås som grundläggande antaganden, värderingar och artefakter. Ett annat värdefullt bidrag kommer utav Alvesson & Sveningsson (2008) som belyser hur kulturer genomgår förändringar.

Van de Ven & Pooles (1995) två dimensioner "vad som förändras" och "hur förändring kommer till stånd" utgör underlag för analys i senare kapitel. I kombination med forskarnas fyra perspektiv på förändring möjliggör det att studera på vilket sätt förändringsarbetet drivits. Centralt för planerade organisationsförändringar är de olika stadier som organisationen är tvungen att genomgå för att kunna förflytta sig från ett tillstånd till ett annat (jmf. Van de Ven & Poole, 1995 "teleologiska perspektiv"). En kritik mot denna teori är att den bygger på ett antagande om stabila villkor, delvis i den interna organisationen, delvis i den externa omgivningen (Bamford & Forrester, 2003). Det innebär ett förutbestämt sätt att förändra, trots att omgivningen är osäker. Vidare förbises organisationspolitiska aspekter i och med att den antar att alla inblandade parter vid införandet av förändring är överens (Burnes, 2004). Detta står i motsats till det dialektiska perspektivet som istället betonar att förändring uppstår genom förhandling och konfrontation (Van de Ven & Poole, 1995).

Framväxande förändring (jmf. Van de Ven & Poole, 1995 "evolutionära perspektiv") kännetecknas utav en öppen process där anpassning sker i förhållande till förändrade villkor. Den framväxande förändringen betonar osäkerhet i den interna och externa omgivningen (Bamford & Forrester, 2003). Detta står i kontrast till livscykelperspektivet som anger en förutbestämd utveckling i form av en start, mognads och slutfas. Vidare kommer Jian (2007) som i sin artikel bygger vidare på dessa förändringperspektiv att användas.

För att forma en förståelse kring förtroendeskapande är den normativa ramen för hur förtroendeskapande byggs upp viktigt, vilket Six (2007) talar om. Detta går även att koppla till förtroendetriangeln som är en teori utvecklad av Hacker (2014). Denna består av tre element: förmåga, engagemang och konsekvent agerande. Sammantaget bildar dessa teorier grunden för studiens teoretiska syntes vilket visas i figur 2 och ligger vidare till grund för studiens analys- och diskussionskapitel.



Figur 2. Studiens teoretiska syntes. Pilarna i figuren symboliserar en växelverkan mellan förändring, organisationskultur och förtroende.

## 3 Metod

I följande kapitel redogörs det utifrån ett kritiskt förhållningssätt för studiens metodologiska överväganden.

### 3.1 Kunskapsteoretiska utgångspunkter

Nedan följer en kortfattad beskrivning kring de epistemologiska och ontologiska ståndpunkter som bildat utgångspunkt för den efterföljande valen som gjorts.

Kunskapsproduktion kan skilja sig åt beroende på vilken slags epistemologisk inriktning författare antar (Bryman & Bell, 2013). Mot bakgrund av att författarna till denna studie söker förståelse genom tolkning av sociala handlingar, förlopp och effekter antas ett tolkande perspektiv. Denna uppfattning skiljer sig åt jämfört med en positivistisk ståndpunkt som i motsats till det tolkande perspektivet betraktar kunskapsproduktion som objektiv och värderingsfri. För att kunna ge en sammanhängande och motsägelsefri beskrivning av studien är det i sammanhanget viktigt att beskriva huruvida sociala betingelser uppfattas, vilka går att knyta till ontologiska ståndpunkter. Bryman & Bell (2013) menar att det finns en skillnad mellan den konstruktionistiska och objektivistiska uppfattningen. I objektivistisk mening bestäms sammanhangen av den sociala aktörernas yttre verklighet medan en konstruktionistisk syn betraktar sammanhang som konstruktioner vilka bygger på aktörernas uppfattningar och handlingar.

### 3.2 Forskningsstrategi

Under detta avsnitt motiveras valet utav forskningsstrategi samt forskningsdesign följt av en beskrivning av litteraturgenomgångens genomförandeprocess.

Ändamålet med studien, det vill säga att uppfylla uppsatsens syfte och besvara dess frågeställning är starkt förknippat med valet av forskningsstrategi (Bryman & Bell, 2013). När det gäller förhållandet mellan teori och empiri avser denna studie att göra ett försök att tillföra nya aspekter och utveckla teoretiska föreställningar. Denna studie har därför antagit en induktiv ansats (Kvale & Brinkman, 2009). Detta skiljer sig mot att pröva teoriers giltighet, vilket är förknippat med en deduktiv ansats. Valet går att knyta till den problematik som tidigare visats, att många förändringsteorier är uppbyggda på förändringsinitiativ från privat sektor. Det finns därför anledning att argumentera för att en teorigenererande ansats ligger i linje med uppsatsens syfte.

Med avsikt att undersöka förändringsarbetet hos en förvaltande myndighet för att öka förståelsen för hur offentliga organisationer driver förändring förefaller den kvalitativa forskningsstrategin att lämpa sig mer väl i relation till den kvantitativa strategin. Den kvantitativa forskningsstrategin har tydliga begränsningar i att den inte fångar djup eller ger upphov till tolkningar och täta redogörelser av verkligheten (Bryman & Bell, 2013). Vidare återfinns en distans i förhållande till studieobjektet vilket föranleder vissa svårigheter för respondenten i att föra utvecklade resonemang. Med avseende på denna studies syfte är närheten till studieobjektet en förutsättning för att få ett representativt material till undersökningen och därmed insikter i förändringsprocessen. Detta ger vid handen att den kvalitativa forskningsstrategin ger goda förutsättningar för att undersöka organisationsförändring. Dessutom möjliggör angreppssättet en växelverkan och tolkning under hela processen där sammanhanget ständigt betonas. I detta sammanhang blir kontexten

betydelsefull för undersökningen (Alvesson & Sköldberg, 2008). Detta kopplar tillbaka till det tolkande perspektivet som nämnts ovan i avsnitt 3.1.

Dock är även den kvalitativa forskningsstrategin förenad med ett antal brister (Bryman & Bell, 2013). Kritiken som riktas mot kvalitativa studier handlar i huvudsak om att de bygger på subjektivitet. Detta synliggörs av att författarens egna uppfattningar tillåts ha en påtaglig inverkan på forskningsresultatet vilket ibland tenderar att resultera i skevheter i den återgivna beskrivningen. Vidare innefattar den även brister i att överföra en undersöknings resultat till en annan kontext (Bryman & Bell, 2013).

### 3.2.1 Forskningsdesign

Valet av forskningsdesign återkopplar till den kvalitativa forskningsstrategin (Bryman & Bell, 2013). Det holistiska perspektivet föranleder ett intresse av att fokusera på relationer och processer snarare än isolerade variabler (Yin, 2003). En fallstudie inrymmer ett detaljerat och ingående studium av olika företeelser. Därför lämpar sig formatet väl vid undersökningar av ett specifikt studieobjekt, likt den organisation som varit fokus för studien. Utifrån det specifika fallet kan mönster och förklaringar som upptäcks möjliggöra parallell användning vid liknande situationer (Yin, 2003). Dock kan överförbarheten till andra kontexter komma att påverkas när ett resultat är genererat av ett enda fall. Med det följer istället ett ökat fokus på att skapa täta och fylliga redogörelser i ett försök att minimera dessa bristfälligheter (Bryman & Bell, 2013).

### 3.2.2 Litteraturgenomgång

I det inledande skedet handlade litteraturgenomgången om att forma insikter kring tidigare forskning, relevanta teoribildningar och metodologiska angreppssätt (Bryman & Bell, 2013). Det innebar att ursprungliga uppfattningar ibland kom att revideras i takt med att ökad begreppslig och ämnesrelaterad förståelse uppstod. Valet av litteratur till studien baseras främst på vetenskapliga artiklar samt ett antal ämnesrelaterade böcker. I tabell 2 framgår vilka databaser samt sökfraser som använts vid genomförandet av litteratursökningen.

I det senare skedet efter att det empiriska materialet inhämtats och analyserats utfördes en preciserad litteratursökning. Utifrån empirin riktades på nytt en sökning mot ämnesområdena organisationskultur, förtroende och förändring. Detta för att skapa ett teoretiskt ramverk som kunnat verifiera empirin vilket är förenligt med den induktiva ansatsen (Bryman & Bell, 2013). Tillvägagångssättet kan därför betraktas som systematiskt eftersom kortfattade listor och anteckningar fungerat som stöd vid genomförandet av litteratursökningarna. Artiklarna har därefter kritiskt granskats ämnesvis och utifrån upphovsmännens motiv. Som ett resultat av litteraturgenomgången har författarna funnit studiens teoretiska problem vilket framgår i avsnitt 1.2. Det överensstämmer med vad Sandberg & Alvesson (2011) benämner som application gap-spotting.

Tabell 2. Databaser och sökfraser som använts vid litteratursökningen.

Databas	Sökfras
Primo	”Trust”
Primo	”Organisational change”
Web of Science	”Corporate culture”
Uppsala universitetsbibliotek	”Change management”

### 3.3 Urval

Under nedanstående avsnitt motiveras valet av den organisation som varit föremål för studien samt valet utav intervjupersoner.

#### 3.3.1 Val av organisation

Valet av organisation har gjorts utifrån ett representativt urval av offentliga organisationer som genomgått betydelsefulla förändringar. Bland annat har landsting, kommuner och statliga myndigheter varit aktuella för studien. Detta eftersom de har en bärande roll i samhället och förändringar som genomförs i dessa organisationer kan få konsekvenser för allmänheten. Efter att ha varit i kontakt med flertalet organisationer per telefon och e-post föll valet slutligen på förvaltningsmyndigheten Skatteverket. Vad som avgjorde valet av organisation var förändringsarbetets långsiktighet och proportioner. Huvudkontoret är beläget i Solna utanför Stockholm och styr de sju skatteregionerna i Sverige (Skatteverket, 2016). Till följd av sitt starka inflytande inom organisationen har det naturliga valet varit att studera huvudkontoret.

#### 3.3.2 Val av intervjupersoner

Valet av intervjupersoner är av central betydelse för att förstå hur förändringsarbetet drivits (Bryman & Bell, 2011). Gemensamt för samtliga intervjupersoner som valts ut till denna studie är att de har erfarenheter av att leda och delta i förändringsarbetet på Skatteverket. Författarna har haft förmånen att få samtala med en strateg, kontorschef och sektionschef inom organisationen. De olika rollerna har bidragit till olika perspektiv på förändringsarbetet som sträcker sig över olika nivåer inom organisationen. Detta möjliggör en nyanserad bild av arbetet vilket är värdefullt för studien. Vidare har var och en av intervjupersonerna minst 20 års erfarenhet av att ha arbetat inom Skatteverket. Anställningstiden är en viktig aspekt för att kunna ta del av upplevelser kring hur det var innan och under förändringsarbetet. Detta för att förstå kontrasten som förändringen skapat.

En brist som följer med de relativt långa anställningsperioderna är att tiden kan ha påverkan på intervjupersonernas minnesbilder. Dessa kan med tiden ha förändrats vilket innebär att återgivningen och därmed datans tillförlitlighet påverkas (Bryman & Bell, 2013). Om ett slumpmässigt urval istället gjorts hade det funnits en risk för att intervjupersonerna inte haft samma inflytande inom organisationen och heller inte varit anställda under lika lång tid. Det torde resultera i en begränsad insyn och otillräcklig erfarenhet av förändringsarbetet för att kunna ge detaljerade beskrivningar kring förfarandet. Det skulle följaktligen inneburit svårigheter vid senare momentet såsom analys av intervjumaterialet (Bryman & Bell, 2013).

Författarna är medvetna om att antalet intervjupersoner som ligger till grund för denna studie, det vill säga de tre stycken inte kommer kunna ge en fullständig bild av hur hela förändringsarbetet inom Skatteverket gått till. Dock har urvalet beträffande respondenternas roller och samlade erfarenheter kunnat ge en tillräckligt god grund för en övergripande förståelse av förändringsarbetet.

Tabell 3. Information om intervjuerna

Intervjuperson	Roll	Intervjudatum och intervjutid	Respondentvalidering / konfirmationsdatum
Respondent 1	Strateg	20160418 54 minuter	20160519 / 20160522
Respondent 2	Kontorschef	20160419 52 minuter	20160519 / 20160523
Respondent 3	Sektionschef	20160419 52 minuter	20160519 / 20160520

## 3.4 Datainsamling

Under detta avsnitt beskrivs datainsamlingsprocessen samt de etiska överväganden som författarna har förhållit sig till.

Valet av datainsamlingsmetod påverkar möjligheten att besvara studiens frågeställning (Bryman & Bell, 2013). I förhållande till ämnena förändring och organisationskultur går det att argumentera för att en metod där författarna själva fysiskt närvarar och upplever händelser skulle vara lämplig. Etnografiska studier liksom deltagande observationer är därför tänkbara och relevanta alternativ för att samla in data. Detta beroende av att det med hjälp av datainsamlingsmetoderna går att skapa sig fler intryck, känslor och tankar jämfört med en intervju (Bryman & Bell, 2013). Eftersom förändringen pågått under en längre tid och författarna till denna studie avser att studera förändringar som redan har ägt rum gör det ovanstående alternativ olämpliga. Istället har en kvalitativ intervjumetod valts för att kunna ta del av intervjupersonernas erfarenheter av förändringsarbetet. Detta motiveras i nedanstående avsnitt.

### 3.4.1 Kvalitativ intervju

Det finns ingen standardiserad process för att genomföra en intervjuundersökning (Kvale & Brinkman, 2009). I denna fallstudie har intervjuerna tematiserats vilket innebär att syftet med intervjuerna klaggjorts genom val av tematisk inriktning (Kvale & Brinkman, 2009). Temats fokus har sett till att avgränsa vilka aspekter av ett ämne som intervjufrågorna kommit att kretsa kring. I ett inledande skede har det inneburit att bekanta sig med olika teorier inom olika ämnen vilket återkopplar till litteraturgenomgången i underavsnitt 3.2.2. Efterhand som den teoretiska grunden vuxit fram har intervjuteman utvecklats. I detta sammanhang har det även tydliggjorts varför studien är intressant att genomföra och vad som ska undersökas (Kvale & Brinkman, 2009). Detta har resulterat i en intervjuguide med tre teman, nämligen organisationskultur, förändring och förtroende vilket framgår av bilaga 1.

Intervjuer kan ha ett utforskande eller hypotesprövande syfte (Kvale & Brinkman, 2009). En utforskande intervju kan beskrivas som öppen och ostrukturerad. Det innebär att en inledande öppen fråga som ställs till intervjupersonen kan följas upp med en eller flera följdfrågor. En hypotesprövande intervju karaktäriseras istället av att frågornas utformning och följd är betydligt striktare. En fördel som författarna till studien kunnat se med den utforskande intervjun är att den möjliggjort nya infallsvinklar och information under den pågående intervjusituationen, trots att den ändå baseras utifrån en förutbestämd intervjuguide (Kvale & Brinkman, 2009). Det hypotesprövande intervjusyftets striktare karaktär kan däremot begränsa intervjupersonernas utrymme att kunna ge utvecklande svar (Kvale & Brinkman,

2009). Eftersom studien avser att på induktiv väg försöka tillföra nya aspekter och utveckla teoretiska föreställningar så ligger det utforskande intervjusyftet till gagn för uppsatsen och valet av analysmetod (Kvale & Brinkman, 2009). Detta är också anledningen till varför ett hypotesprövande syfte valts bort.

Skatteverkets huvudkontor besöktes i april för genomförandet av en enskild intervju samt en gruppintervju med två utav respondenterna. Tabell 3 visar bland annat information om respondenternas roller inom organisationen och längden på intervjuerna. Valet av intervjumetod har erbjudit flexibilitet och möjliggjort att ställa replikerande frågor (Bryman & Bell, 2013). Sammantaget har det inneburit en djupare förståelse för de aspekter som varit viktiga att beakta vid den organisatoriska förändringen. Dock innebär flexibiliteten en risk för att frågeställaren under intervjusituationen genom kroppsspråk, bekräftande rörelser, ljud eller genom sättet på vilket frågor ställs kan komma att snedvridera respondentens svar (Bryman & Bell, 2013).

Intervjuerna har vidare spelats in, för att därefter transkriberas. Detta har minskat risken för att felaktigt återge respondenternas utsagor. Transkriberingen har utförts för att skapa en fullständig återgivelse samt för att kunna analysera intervjumaterialet utifrån dess helhet. Detta beskrivs längre fram i avsnitt 3.5 och exemplifieras vidare i tabell 4. För att undvika missförstånd samt konfirmera de empiriska fynden och upptäckterna har respondenternas fått möjlighet att validera sina utsagor, genom så kallad respondentvalidering vilket går att utläsa i tabell 3.

### 3.4.2 Etiska överväganden

Vad gäller etiska överväganden anges fyra allmänna krav i samband med att en studie genomförs (Kvale & Brinkman, 2009; Bryman & Bell, 2013). För denna studie har vetenskapsrådets fyra krav varit vägledande. Ett av kriterierna som beaktats är det så kallade informationskravet. Författarna har därför inlett varje intervju med att kortfattat presentera sig själva och Sveriges lantbruksuniversitet, den valda studieinriktningen och därefter förmedlat uppsatsens syfte. I enlighet med samtyckeskravet informerades var och en av intervjupersonerna om att deltagandet i studien var frivilligt och att de har rätt att avbryta intervjuerna närhelst de önskar (Vetenskapsrådet, u.å.). Vidare anges i konfidentialitetskravet att intervjumaterialet ska skyddas från att obehöriga personer tar del av informationen. Det har inneburit att materialet inte förvarats längre än vad som har varit nödvändigt. Vidare för att behålla anonymitet har intervjupersonerna avidentifierats genom att namn inte uppgetts i intervjumaterialet, samt att materialet förstörts direkt efter det att arbetet slutförts. Nyttjandekravet säger att det intervju-material som samlas in inte får användas annat än i studien. Det innebär att det är förbjudet att publicera materialet i andra sammanhang, exempelvis i kommersiellt bruk (Vetenskapsrådet, u.å.).

## 3.5 Analysmetod

I det avslutande avsnittet ges en inblick över de ställningstaganden som legat till grund för valet av analysmetod.



### 3.5.1 Val av analysmetod

Grundad teori är en metod som syftar till att induktivt utveckla teori (Kvale & Brinkman, 2009). Metoden har en lång tradition efter att ha uppkommit av Anselm Strauss och Barney Glasser vid utgivningen av boken ”The discovery of grounded theory” år 1967. Sedan dess har användningen av analysmetoden fått fortsatt stor spridning (Guvå & Hyllander, 1998; Bryman & Bell, 2013; Kvale & Brinkman, 2009). Inom grundad teori menar (Guvå & Hyllander, 1998) att det finns sju centrala begrepp. Dessa är indikator, urval av data, kodning, jämförande analys, mättnad, teoretisk sensitivitet, memos och berättarlinje. Sammantaget har dessa varit utgångspunkt för de analyserande delarna utav studien.

Den kvalitativa innehållsanalysen är ett annat tillvägagångssätt för att beskriva innehållet i intervjumaterialet (Kvale & Brinkman, 2009). Metoden utvecklades under andra världskriget i syfte att studera fiendlig propaganda. Intervjutextens mening bryts ner och kategoriseras under begreppen: meningsbärande enheter, kondenserad meningsenhet, kod, underkategori och huvudkategorier (Granheim & Lundman, 2004). Kodningen i kategorier gör det sedan möjligt att fastställa hur ofta specifika teman tas upp i texten. Dessa kan sedan jämföras och korreleras med andra mått. Resultaten rapporteras kvantitativt i tabeller (Kvale & Brinkman, 2009). Kvantifieringen av datan skiljer sig åt jämfört med grundad teori som snarare fokuserar på sambanden mellan koder och kategorier. Detta är också ett av skälen till varför grundad teori valts som analysmetod framför den kvalitativa innehållsanalysen. Ett ytterligare skäl som förstärker valet är att grundad teori inte enbart fokuserar på att vara beskrivande och förståelseskapande, utan dessutom i högre utsträckning åsyftar att vara teorigenererande vilket är i enlighet med denna studie (Kvale & Brinkman, 2009). Därför följer det nedan en redogörelse av genomförandeprocessen vid tillämpningen av analysmetoden.

### 3.5.2 Grundad teori

I ett inledande skede av analysen har det transkriberade intervjumaterialet läst igenom i sin helhet av båda författarna vid upprepade tillfällen. Detta för att skapa en intuition för textmaterialet. Därefter har intervjumaterialet färgkodats för att bryta ut indikatorer ur materialet. Indikatorerna består av fraser och meningar som för studien innehåller relevant information i förhållande till syfte och frågeställning. Dessa utgör motsvarigheten till begreppet meningsbärande enhet inom den kvalitativa innehållsanalysen (Kvale & Brinkman, 2009).

I nästa steg har urval av data gjorts i koncentrerad form med syfte att fånga upp så optimal information som möjligt. Motsvarigheten till detta steg kallas för kondenserad meningsenhet inom den kvalitativa innehållsanalysen (Kvale & Brinkman, 2009). För att återge kärnan i en kortare version har koder sedan skapats (Guvå & Hyllander, 1998). Även detta steg överensstämmer med den kvalitativa innehållsanalysen. Koderna representerar innehållet av indikatorerna. I detta skede har datamaterialet bearbetas från en beskrivande nivå till en allt högre teoretisk abstraktionsnivå. Därefter har kategorier vuxit fram. Dessa visar ett steg i analysen där indikatorer med likartad betydelse uppsamlas.

En jämförande analys har sedan genomförts för att kontrollera att koderna och den teoretiska bearbetningen som gjorts har stöd i empirin. För att vara teoretiskt sensitiva har författarna skaffat sig en bred grund av teoretisk kunskap, detta för att inte riskera hamna i ett läge där tidigare upptäckter hittas på nytt. Vidare har anteckningar förts under arbetets gång. Dessa kallas för memos och utgör ett abstrakt tänkande (Guvå & Hyllander, 1998). En annan viktig

del av grundad teori är hur begrepp förhåller sig till varandra. För att få ett sammanhang blir en story line, det vill säga en sammanhängande berättelse viktig (Guvå & Hyllander, 1998). Det sista steget benäms som mättnad och är ett stadie där befintlig data är tillräcklig och ny datainsamling inte längre är nödvändig.

I tabell 4 visas ett exempel på hur intervjumaterialet analyserats och brytits ner i mindre delar. Parallellt med denna process har också begreppen teoretisk sensitivitet beaktats, anteckningar förts, en jämförande analys genomförts och en mättnad slutligen uppstått. Dessa processer framgår inte av tabell 4, men har pågått i det fördolda och varit av stor betydelse för den slutgiltiga analysen och skapandet av den berättarlinje som visas i empirikapitlet.

Tabell 4. Exempel på hur intervjumaterialet analyserats och brutits ner i mindre delar.

<b>Indikator</b> Meningsbärande fraser och meningar.	<b>Urval av data</b> Stycke i mer koncentrerad form.	<b>Kodning</b> Kärnan.	<b>Kategorier av jämförande analys</b> Representerar andra meningsenheter.
”För det är exempelvis som när jag började på Skatteverket. Jag har ju liksom inga förutfattade meningar så men det var väldigt tydligt att det fanns en väldig skillnad mellan kontroll och service till status. Kontroll är fint och service är liksom lågstatus och sådana saker blir man inskolad i. Vad som är fint och inte, och vad man ska tycka och tänka. Så det blev ju jag också sen tog det lite tid så började jag också ifrågasätta det där”. (Respondent 1)	Det var väldigt tydligt att det fanns en väldig skillnad mellan kontroll och service till status. Kontroll är fint och service är liksom lågstatus och sådana saker blir man inskolad i. Vad som är fint och inte, och vad man ska tycka och tänka.	Statusskillnader mellan service och kontroll.	En tillbakablick.
”Ja, jag kan ju se en väldig skillnad mot att ensidigt tänka service, eller kontroll, eller balans - service-kontroll, mot att tänka - ja men vi måste ju se till att vi ger så goda förutsättningar som möjligt för de som ska betala skatt...och ge dem rätt sammanhang, och försöka hjälpa till så mycket vi kan så att man kan, för de flesta vill göra rätt för sig och då måste vi ge rätt förutsättningar att öka på det ytterligare. För vi kan aldrig någonsin kontrollera in så mycket, utan det är avgörande att vi har ett gott förtroende för själva Skatteverket”. (Respondent 2)	De flesta vill göra rätt för sig och då måste vi ge rätt förutsättningar att öka på det ytterligare. För vi kan aldrig någonsin kontrollera in så mycket, utan det är avgörande att vi har ett gott förtroende för själva Skatteverket.	Förtroende och bemötande.	Organisationskultur i förändring.

## 4 Empiri

Syftet med denna studie är som tidigare nämnts att undersöka förändringsarbetet hos en förvaltande myndighet för att öka förståelsen för hur offentliga organisationer driver förändring. Den insamlade empirin bygger på intervjuer med tre personer som har deltagit i och haft insyn i hur förändringsarbetet drivits.

### 4.1 En tillbakablick

Under detta avsnitt presenteras en kortfattad tolkning av hur situationen varit dessförinnan Skatteverket påbörjade sin förändringsresa. Detta för att dels skapa ett sammanhang och dels för att underlätta vidareläsning av empirikapitlet.

#### 4.1.1 Statuskillnader mellan service-och kontrollarbete

Organisationskulturen inom Skatteverket kan beskrivas som en gemensam nämnare. Den har haft och har än idag betydelse för sättet att se på och tänka kring organisationens uppdrag. Eftersom den tenderar att både understödja liksom begränsa tankemönster och beteenden. Ett skäl till varför Skatteverket valt att utveckla organisationskulturen går att finna i den diskussion som pågick kring betydelsen av arbetet med kontroll och service. Under 1980- och 1990-talet fanns det en samsyn på vilket arbete som var betingat med hög respektive låg status inom verksamheten, vilket respondent 1 poängterar:

”Det var väldigt tydligt att det fanns en väldig skillnad mellan kontroll och service. Kontroll var fint och service liksom lågstatus och sådana saker blir man inskolad i. Vad som är fint och inte, och vad man ska tycka och tänka.” (Respondent 1)

Av detta citat framgår att det återfunnits statuskillnader inom verksamheten. Inom den sociala ordningen har traditionellt kontrollarbete ansetts haft en högre status relativt arbetet med service. Intervjupersonerna betonar i detta sammanhang att Skatteverkets organisation på grund av sitt uppdrag alltid varit präglad av kontrollarbete. Traditionellt arbete innebar så kallade skrivbordskontroller av deklARATIONER. Stora penningssummor genererade av kontrollen uppfattades som något positivt. Vidare framkommer att det funnits ett fokus som varit inriktat på att försöka hitta så stort antal fel som möjligt i lämnade deklARATIONER vilket framgår av respondent 1 i nedanstående citat:

”Målet var att vi skulle hitta så mycket fel som möjligt.” (Respondent 1)

Av citatet går det att utläsa att kontrollarbetet tidigare styrts mot målsättning att finna så stort antal fel som möjligt. Detta hör ihop med det avkastningskrav som regeringen under delar av 90-talet hade på myndigheten. Skrivbordskontrollerna var framgångsrika i finansiell mening. Men detta fokus inriktat på att finna fel kan ha bidragit till att medborgarnas kontakter med myndigheten varit ovanliga och inte skett annat än via brevväxling vilket bekräftas ytterligare av följande citat. Respondent 3 beskriver:

”Jag tror att många tyckte det var besvärligt att ha med Skattemyndigheten att göra. Man var rädd för de bruna kuverten.” (Respondent 1)

Av detta citat framgår en problematisk relation som funnits mellan Skatteverket och medborgarna. Respondent 1 beskrivning pekar på att medborgarna ansett det varit besvärligt att ha kontakt med Skatteverket. Vidare tenderar denna uppfattning att grunda sig på en rädsla för myndigheten. Det tyder på att rädslan hos medborgarna varit förknippad med att göra fel, vilket indikerar att kontakterna med Skatteverket associerats till något negativt. Denna problematik styrks av respondent 3, som berättar:

”Folk blev rädda. Det var allvar när Skatteverket ringde.” (Respondent 3)

Av citatet framgår att medborgarna tolkat kontakter som skett annat än via brevväxling som skrämmande. Rädslan för att göra fel går att koppla tillbaka till den målsättning som tidigare nämnts, samt det fokus på att hitta fel som myndigheten bedrivit.

## 4.2 Organisationskultur i förändring

I följande avsnitt visas hur begreppen förtroende och bemötande hänger ihop och varför de har varit en central del av det förändringsarbetet som Skatteverket drivit.

### 4.2.1. Förtroende och bemötande

Som en del av den förändring Skatteverket drivit är begreppet förtroende centralt. Gällande förtroende har följande citat framkommit under intervjuerna:

”Vi måste skapa ett förtroende och kännas rättvisa för att kunna vara legitima.”  
(Respondent 3)

Av citatet går att utläsa att förtroendet legitimerar myndigheten i förhållande till andra aktörer i samhället, samt ger en känsla av rättvisa inom organisationen. Betydelsen av ett högt förtroende är avgörande för Skatteverket, vilket respondent 2 förstärker i följande citat:

”De flesta vill göra rätt för sig och då måste vi ge rätt förutsättningar att öka på det ytterligare. För vi kan aldrig någonsin kontrollera in så mycket, utan det är avgörande att vi har ett gott förtroende för själva Skatteverket.” (Respondent 2)

Detta antyder att förtroendeskapande bland annat handlar om att skapa rätt förutsättningar åt medborgarna vilket i sin tur tenderar att påverka dess vilja att göra rätt för sig, det vill säga att betala skatt. För Skatteverket tycks även ett högt förtroende innebära ett minskat behov av kontrollarbete. Men förtroendeskapande visar sig i detta sammanhang även vara nära förbundet med vilket bemötande tjänstemän inom Skatteverket uppvisar i kontakten med medborgarna, något som beskrivs av respondent 1 i följande citat:

”Just bemötande är jätteviktigt, alltså människor vill bli behandlade med respekt. Det är liksom grundläggande. Så jag skulle säga att det är det viktigaste för att vi har lyckats öka förtroendet.”  
(Respondent 1)

Citatet belyser att grunden i bemötandet ligger i att behandla människor med respekt. En utgångspunkt är att människan känner sig hörd och respekterad i samband med att tjänstemännen utför kontroller eller handlägger ärenden. Bemötande är den viktigaste aspekten för att lyckas skapa förtroende. Mot denna bakgrund kom förändringen att börja koncentreras till organisationskulturen, mer specifikt på värderingarna och bemötandet inom organisationen.

#### 4.2.2. Internt bemötande

Skatteverket påbörjade i slutet av 90-talet en förändring av organisationskulturen i form av ett etikarbete. Det riktade sig internt till de anställda och fokuserade på beteenden inom organisationen och på beteenden gentemot kunderna. Etikarbetet och de diskussioner som fördes kring bemötande skapade ett medvetande kring hur medarbetare och chefer uppfattade beteenden i sina miljöer. Detta skedde genom en inventering av upplevelser på kontoret för att sedan tas upp till diskussion. När inventeringen var klar skapades en bild av hur alla tyckte att det borde vara.

”Däremellan fanns ett glapp och det var det vi behövde jobba med för att komma dit vi ville vara.”  
(Respondent 2)

För detta ändamål togs en gemensam värdegrund fram av medarbetare och chefer tillsammans. Delaktigheten i utformningen tenderade att skapa acceptans inom gruppen. Detta gjorde det enklare att levandegöra värdegrunden i praktiken. Vidare att omsätta värderingarna och bemötandet i praktiken. Det tycks även finnas stöd för att gemensamt framtagna värderingar underlättat introduktionen av nyanställda till hur de förväntas bete sig mot varandra, samt förebygga oönskat beteende. Detta beskriver respondent 2:

”Det blev väldigt starkt. Det blev ett papper med några enkla saker på, men sen måste vi försöka leva efter det här och det var enklare när alla hade varit med och tagit fram det. Jag kände att det blev väldigt förebyggande. Det är rätt svårt att vara taskig och prata bakom ryggen på någon, när man bestämt att, så gör vi inte här. Utan här talar vi till varandra, inte om varandra.” (Respondent 2)

Bemötandefrågor kom att få ökad uppmärksamhet i den förändringsprocess som myndigheten drev och blev starten på en stor satsning som påbörjades år 2003. Den var fokuserad mot att kartlägga vilka attityder Skatteverket hade utifrån medborgarnas perspektiv.

#### 4.2.3. Externt bemötande

Bemötande blev starten på en satsning som påbörjades år 2003 som handlade om att kartlägga vilka attityder som Skatteverket enligt medborgarna mötte samt vilka attityder de skulle vilja bli bemötta med. I detta sammanhang var kundernas upplevelser centrala, vilket beskrivs av respondent 1 nedan:

”2003 började vi jobba med attityder. Vi började göra en stor undersökning, ta reda på - vad tycker kunderna om oss? Hur tycker de om vårt bemötande? Hur vill de bli bemötta? Så vi gjorde 89 djupintervjuer, plus en kvantitativ undersökning. Så vi fick jättemycket fakta, kunskap... och det som är intressant är att vi hade en massa förutfattade meningar om vad folk skulle tycka och tänka, men de stämde ju inte.” (Respondent 1)

Citatet visar att Skatteverket riktade uppmärksamhet mot de attityder som fanns inom organisationen för att uppnå ett förbättrat externt bemötande. Vidare framgår att förändringsarbetet syftat till att utveckla och anpassa organisationen till externa villkor. Genom att ta reda på vad kunderna tycker och tänker om Skatteverket fick myndigheten fakta om hur deras bemötande upplevdes utifrån ett kundperspektiv. Genom att samtidigt kartlägga hur kunderna skulle vilja bli bemötta skapades underlag för att kunna utveckla en bättre relation till medborgarna. I detta sammanhang tycks kundundersökningar liksom interna undersökningar inom organisationen ha varit en viktig del för att kunna kartlägga attityder, vilket lyfts fram av respondent 2:

”Det handlar om beskrivningar av olika attityder och vad som önskvärt och inte och med mycket konkreta exempel från vår verklighet.” (Respondent 2)

Skatteverket fann genom detta arbete tre olika typer av attityder som kunderna vanligen kunde mötas av i kontakten med myndigheten. Dessa kom att benämnas ABC- attityder. Personligheterna som var och en av beteckningarna svarar mot fick effekter på hur kunderna upplevde bemötandet. A-attityden uppvisar ett beteende hos tjänstemännen som kan upplevas som okänsligt, anklagande och arrogant. Denna attityd signalerar ut att individen inte går att lita på. Genom B-attityden visar tjänstemannen ett beteende som är strikt formellt och regelstyrt. Detta ger ett opersonligt uppträdande vilket till individen signalerar att den är identifierad som ett opersonligt objekt. C-attityden visar en pedagogisk, lyhörd, öppen och samarbetsvilligt beteende. Detta är en eftersträvansvärd attityd hos tjänstemannen för att kunna skapa förtroende, vilket framgår av följande citat:

”Det var inte så konstigt att den som är lite empatiskt och förstående... att det är mycket bättre än någon som står och rabblar lagar.” (Respondent 3)

Av citatet går det att uttyda att de olika attityderna haft olika inverkat på medborgarnas uppfattning om myndigheten. Medan en A-attityden tycks ha haft en mycket negativ inverkan med avseende på att bygga förtroende så tenderade en C-attityd att inverka positivt.

Med fokus på att utveckla en positiv relation till medborgarna satsade Skatteverket mellan åren 2005-2006 på att driva en diskussion kring vad som skulle känneteckna organisationen. Detta resulterade i tre stycken värdeord: offensiv, pålitlig och hjälpsam. Dessa ger uttryck för hur Skatteverket vill uppfattas i sitt bemötande och har en grundförklaring. Offensiv står för att vara innovativa och initiativrika, således inte om att vara aggressiva. Pålitlig handlar om att säkerställa hög kvalitet och hjälpsam innebär att underlätta och skapa förutsättning för enskilda individer att göra rätt. Men betydelsen av respektive värdeord tycks variera och fyllas med innebörd och mening inom olika delar av verksamheten. Detta för att uppnå en meningsfull tolkning av dem. För att etablera och fylla dem med mening är diskussioner centralt. Detta poängterar respondent 2 i följande citat:

”En framgångsfaktor tror jag är i sådana här organisationsförändringar eller kulturförändringar att hela tiden komma fram till, vad betyder det i praktiken de här fina orden. På det här kontoret där vi jobbar, eller sektionen där vi jobbar. Om man inte gör det, då blir mest fina ord.” (Respondent 2)

Det framgår av citatet att en viktig framgångsfaktor när det gäller organisations- och kulturförändringar är att komma fram till vad ord betyder i praktiken inom olika nivåer och sammanhang inom en organisation. När det gäller arbetet med värdeorden så visar det sig i ett inledande skede att tolkningsutrymmet givit upphov till förutfattade meningar. I den aktuella studien framkommer att värdeordet ”hjälpssam” kom att förstås av ledningen som att Skatteverket skulle medverka till skattefusk, vilket respondent 1 vederlägger:

”Det handlade om interna spöken. Vi lyckades dock övertyga dem genom studier där vi frågade vad folk vill att Skatteverket ska kännetecknas av. Svaret var samstämmigt hjälpsam, då blev det så.” (Respondent 1)

Av citatet framkommer att det fanns en föreställning om att värdeordet ”hjälpssam” av externa parter skulle uppfattas som synonymt med att vara behjälpliga med skattefusk. Vidare gör detta citat gällande att studier med fokus på medborgarna varit värdefulla i förändringsarbetet.

Detta eftersom fakta fungerat som underlag för att övertyga chefer och medarbetare inom organisationen. I det följande avsnittet presenteras detta mer ingående.

## 4.3 Arbetssätt – driva förändring

För att tydliggöra hur förändringsarbetet drivits och vilka nycklar som varit viktiga för att lyckas åstadkomma de förändringsinitiativ som tidigare nämnts i avsnitt 4.2 presenteras de arbetssätt som använts för att förändra organisationskulturen.

### 4.3.1 Anpassning efter individ och organisation – faktadriven förändring

Skatteverkets organisation består av två stora yrkesgrupper, jurister och ekonomer. Fördelningen är jämn. Det finns mycket som talar för att det varit viktigt att ta reda på och identifiera förutsättningarna inom organisationen innan en förändring genomförs. En del av förutsättningarna handlar om vad som av individerna betraktas som respektabel och trovärdig information, vilket respondent 1 förklarar:

”Jag tror det fungerar i Skatteverket också för jag tycker att just det där att utgå från forskning och kunskapsstudier sen måste man lägga på erfarenheter och göra bedömningar och värderingar och så där. Men ändå utgå ifrån – det här är vad forskningen säger på Skatteverket eftersom vi är sådan där kontrollorganisation så har folk respekt för fakta och siffror.” (Respondent 1)

Citatet belyser att det finns en syn på vad som anses respektabelt när det gäller information inom Skatteverket. I ovanstående citat belyser respondent 1 att fakta och siffror uppfattas som trovärdig information inom Skatteverket. Vidare framkommer att en medveten och systematisk användning av forskning och egna undersökningar varit centralt för att åstadkomma förändring. Detta talar för att Skatteverket valt att anpassa förändringsarbetet utefter myndighetens förutsättningar för att få genomslag i förändringsarbetet. Undersökningarna tycks skapa grund för att kunna övertyga medarbetarna om att förändring varit nödvändig för att kunna skapa förtroende hos medborgarna. Dessa har använts och används i nutid, dels för att kunna klargöra hur kunderna ser på Skatteverket, dels som ett underlag till att föra diskussioner internt. Fakta låter styra, vilket visas av citatet nedan:

”Man måste göra undersökningar, man måste ta reda på - vad tycker, tänker och säger kunderna? Det är jätteviktigt! För då hade vi ju det som bas, sen kunde vi kommunicera ut till medarbetare. Och då la vi på just det här med forskning det vill säga den akademiska forskningen, då kunde vi bevisa att ett bättre bemötande leder till högre förtroende, ett högre förtroende i sin tur leder till en ökad vilja att göra rätt. Och det är ändå det vi är ute efter.” (Respondent 1)

Beskrivningen antyder att det genom att vända sig till kunderna och söka svar via undersökningar har skapats ett trovärdigt underlag för att övertyga medarbetare och chefer internt. Detta kopplar vidare till ett annat centralt element i att förändra organisationskulturen inom Skatteverket vilket presenteras nedan.

### 4.3.2 Diskussion och dialog

Diskussioner och dialog har varit en nyckel för Skatteverket när det gäller att förändra organisationskulturen. I den aktuella studien visar det sig att chefer informerats före de anställda för att bygga upp en känsla och förståelse kring vad förändringen innebar. Vägledning i hur dem skulle agera, sättet att presentera, vilka aspekter som de kunde trycka på och vilka eventuella frågor som kunde tänkas komma upp.

”För det är klart, det blir nytt för alla i början. Man måste ju landa i det själv om man ska vara trovärdig.” (Respondent 3).

Ovanstående citat tyder på att trovärdighet hos en person som ska implementera förändring byggs upp genom att den som förmedlar en information själv har förstått syftet med en förändring innan dess att den förmedlas till andra. Detta tycks öppna upp för dialog och diskussion vilket går att betrakta som ett sätt att implementera förändring i organisationen liksom att bemöta rädsla för förändring. I det aktuella fallet har diskussionerna haft karaktär av att vara öppna. De har släppts fria för att få de att leda till något utvecklande. Under intervjuerna framkom det att chefer inom organisationen varit engagerade i att ta reda på vad farhågorna bestått av, för att sedan lyfta upp dessa till diskussion med medarbetarna i syfte att komma fram till gemensamma lösningar.

”Som chef gäller det att ta reda på vad farhågorna består av för att få upp det på bordet. Och sen ge sig in i det och diskutera mycket med medarbetarna, inte liksom försöka sopa det under mattan. Det gäller att inte gå i försvar när ifrågasättanden kommer. Det måste få släppas fritt och låta det vara fritt. Fria diskussioner behövs, det kan komma något väldigt gott av det.” (Respondent 2)

När det gäller att förändra organisationskulturen har Skatteverket varit ihärdiga. Det tycks finnas en uppfattning om att det tar tid att uppnå märkbara resultat. Men vad som även framgår av intervjuerna är en medvetenhet om vilka utmaningar som följer med att sätta igång ett förändringsinitiativ, vilket respondent 2 påtalar:

”Det är väl mycket tycker jag, just att man håller i. När man väl har satt igång någonting så måste man ha förståelse för att det tar tid innan alla hinner landa och man behöver satsa en del till på dialog och diskussioner och ifrågasättanden...det får vara lite röjigt ett tag och alla måste få ha en chans att komma in i det.” (Respondent 2)

Citatet antyder att det är viktigt att alla måste få en chans att ställa om i sin takt. Vidare så bör det satsas på diskussion och dialog och för att kunna bemöta ifrågasättanden. Detta tyder på Skatteverket arbetat långsiktigt för att förändra organisationskulturen. Vidare så tycks förändringsarbetet anpassats till olika delar inom organisationen vilket framgår nedan.

#### 4.3.3 Nivåanpassa förändringarna – en meningsskapande process

En ytterligare aspekt i arbetet har bestått av att tolka och anpassa beslut till olika nivåer inom organisationen. Det har inneburit att skapa förståelse och mening i olika sammanhang. Respondent 2 beskriver:

”..och sen att inte bara sväva här uppe. Utan att man plockar inte bara av högsta ledningen utan.. jag kan ju plocka ner det som kontorschef.. men vad betyder det för oss på det här kontoret med det vi jobbar med...och [sektionscheferna] kan plocka ner det till sin sektion, Vad är det här för något rent konkret. Så det inte bara blir massa ord som susar runt, Och sen måste man hålla i det, och inte hålla på att ändra hela tiden så det hinner landa överallt. Det tror jag har varit en nyckel faktiskt.” (Respondent 2)

Av citatet framgår att det är viktigt att skapa mening. Det är betydelsefullt för att konkretisera arbetet. I detta sammanhang gör respondent 2 gällande att det ankommer på cheferna att ta ner arbetet till sina respektive nivåer och skapa betydelse. Det krävs uthållighet för att få en förändring etablerad.



## 4.4 Organisationskultur idag

Liksom i avsnitt 4.1 anges här en tolkning av hur organisationskulturen ser ut idag. Detta för att visa på skillnaden från det att förändringen genomförts fram tills idag.

### 4.4.1 Ett förhållningssätt

Som tidigare nämnts samskapas förtroende i kontakten mellan kunderna och medarbetarna på myndigheten, men bestäms slutligen av hur kunderna upplever bemötandet. Det tyder på att Skatteverkets förändring av organisationskultur understödjer bemötandet och bygger på ett inarbetat förhållningssätt. Detta återkopplar till vad som beskrivits i underavsnitt 4.2.3 samt 4.2.3. Det handlar om att sätta sig in i och utgå ifrån kundernas perspektiv för att förstå en situation och vad kunderna fokuserar sin uppmärksamhet mot. På ett djupare plan går det att uttolka att det handlar om ett tankesätt som ligger i förgrunden och stödjer ett agerande som hela tiden utgår ifrån att kunder är personer.

”Vi försöker att ha kundernas fokus alltså inte kundfokus, det är en skillnad. Det ger ett annat mindset.” (Respondent 2)

Det kundbaserade förhållningssättet går även att knyta till att Skatteverket valt att arbeta med beteckningen kund på servicekontoren och kontrollfunktionen. Vad som framkommer är att kundbegreppet kan betraktas mer eller mindre naturligt inom Skatteverkets organisation. Det finns en viss skillnad mellan att tänka på det i sammanhanget för servicekontoren där det faller sig mer naturligt medan det i synnerhet inom sammanhanget för ekonomisk brottslighet är förknippat med utmaningar. Dock poängterar respondent 3, att förhållningssättet fungerar som stöd när det gäller att agera:

”När det gäller skatteundrandragande, kanske vi inte kallar de kunder när vi pratar med dem. Men vi ska agera hela tiden som att de är våra kunder.” (Respondent 3)

Med andra ord så spelar det ingen roll om en person har agerat rätt eller fel, alla ska behandlas med utgångspunkt från det kundbaserade förhållningssättet. Detta beskrivs avslutningsvis av respondent 1:

”Organisationskulturen sitter i väggarna. Det är naturligtvis mycket informella normer och regler för vad och hur det ska göras. Som nyanställd kan det upplevas svårt att komma in i det. Det kan också gå snabbt, på 14 dagar har kulturen och tankesättet anammats och det ifrågasätts inte.” (Respondent 1)

## 5 Analys & Diskussion

I detta kapitel analyseras och diskuteras Skatteverkets förändringsarbete med utgångspunkt från det empiriska materialet och den teoretiska syntesen som presenterades tidigare i kapitel 2. Som tidigare nämnts är frågeställningen till studien: hur har Skatteverkets förändringsarbete drivits?

### 5.1 Organisationskultur i förändring

I detta avsnitt analyseras och diskuteras förtroende med stöd av Six (2007) normativa ram tillsammans med Hackers (2014) förtroendetriangel. Internt och externt bemötande med stöd av Scheins (2010) tre kulturnivåer och Alvesson & Svenningssons (2008) teoretiska bidrag kring organisationskulturell förändring. Detta i kombination med Van de Ven & Pooles (1995) två dimensioner av förändring.

#### 5.1.1 Förtroende och bemötande

Under intervjuerna ges en bild av att förtroendet haft en central roll i förändringsarbetet. Förtroende legitimerar myndigheten i förhållande till andra aktörer och förmedlar en känsla av rättvisa. Det är avgörande för att påverka medborgarnas vilja att göra rätt för sig, vilket även är Skatteverkets vision. Six (2007) menar att det finns svårigheter gällande förtroendeskapande. Forskaren föreskriver att förtroende endast kan skapas mellan minst två parter eftersom det måste konfirmeras av den andra parten. Vidare finns det en underliggande dynamik mellan förtroende och misstro. Reduktion av misstro är inte detsamma som att öka förtroendet men likväl en viktig förutsättning. Dessutom är förtroendeskapande förenat med en osäkerhet som grundar sig i att det inte är givet att befintligt eller nyskapat förtroende som en part givit en annan respekteras i en relation.

Som tidigare nämnts i avsnitt 1.2 problem, så gäller andra förutsättningar för Skatteverket och andra förvaltande myndigheter jämfört med privata verksamheter (Statskontoret, 2015). Regeringen anger i sitt regleringsbrev krav på att myndigheter ska upprätthålla och skapa förtroende hos medborgarna. I regleringsbrevet är målen allmänt hållna men går att betrakta som en förutsättning för att kunna bedriva förvaltningen på ett effektivt sätt. Denna problematik gör att applicerbarheten av nuvarande förändringsteorier på förvaltande myndigheter kan vara förenat med svårigheter. Detta beroende av att förtroende ska skapas och upprätthållas men ankommer på myndigheterna att lösa (Statskontoret, 2015).

Empirin visar att relationen mellan Skatteverket och medborgarna tidigare har varit problematisk. Det har funnits en rädsla för konsekvenser av att göra fel hos medborgarna. Detta går att koppla till den ensidiga målsättning som tidigare funnits inom Skatteverket, att hitta så stort antal fel som möjligt. Detta har även koppling till den statuskillnad som funnits beträffande service- och kontrollarbete inom organisationen, vilket varit ett problem inom Skatteverket. För att skapa förtroende förespråkar Six (2007) att handlingarna mellan parter bör styras av en normativ ram. Den normativa ramen består av ömsesidiga mål som vuxit fram genom en relation och som överensstämmer med organisationens mål. Detta förstärks av Hacker (2014) som enligt det första elementet i förtroendetriangeln anger att det bör finnas en övertygelse hos en part om att en annan part kan uppnå givna mål. Författarna till denna studie menar att det ömsesidiga målet som delas av både myndighet och medborgarna är det initiala intresset för att göra rätt. Som medborgare är det lättare utifrån en administrativ synvinkel att göra rätt från början istället för att behöva korrigeras fel i efterhand. På

motsvarande sätt blir det också underlättande för Skatteverket i och med att det minskar behovet av kontroll.

Intervjupersonerna påpekar i detta sammanhang att det handlar om att skapa förutsättningar åt medborgarna för att kunna betala skatt snarare än att bygga ut kontrollen av deklARATIONER. Enligt den normativa ramen är ett minimerande av misstro en förutsättning för parterna, men inte detsamma som att bygga förtroende (Six, 2007). Detta relaterar till det andra elementet som Hacker (2014) anger, nämligen ömsesidigt engagemang. Författarna anser att Skatteverkets fokus på att skapa förutsättningar är en åtgärd som överensstämmer med att minimera misstro och signalerar tillit till medborgarna.

Intervjupersonerna berättar att rättvis behandling av medborgare är en förutsättning, men att bemötande är den viktigaste aspekten för att lyckas bygga förtroende. Grunden i bemötandet ligger i att behandla människor med respekt. Resonemanget går att knyta till vad Six (2007) anger som trovärdiga åtaganden hos parterna samt att dessa åtaganden kan bekräftas av en tredje part. Detta vinner även stöd hos Hacker (2014) som hävdar att det måste finnas en överensstämmelse mellan ord och handling, alltså en förmåga att vara konsekvent i sitt agerande. Detta visar att Skatteverket förmedlar trovärdiga åtaganden i mötet och kontakterna med medborgarna.

### 5.1.2 Internt bemötande

Van de Ven & Poole (1995) beskriver organisationsförändring med utgångspunkt från två dimensioner. Dessa inbegriper ”vad som förändras” och ”hur en förändring kommer till stånd”. Under intervjuerna har det framkommit att Skatteverkets förändringsarbete varit koncentrerat till bemötandefrågor internt och externt. Det interna arbetet med bemötandet visas bland annat genom etikarbetet på 90-talet som resulterade i en gemensamt framtagen värdegrund. Värdegrunden tycks ha underlättat introduktionen av nyanställda - hur de förväntats bete sig mot varandra, samt förebygga oönskat beteende på kontoret. Värderingar är en del av organisationskulturen (Schein, 2010). Dessa formar utgångspunkt för accepterat agerande relaterat till det dagliga arbetet. Dessa är en del av den högre medvetandegraden och utgörs utav normer inom organisationen. Det här visar i enlighet med med Van de Ven & Pooles (1995) första dimension ”vad som förändras” att Skatteverket valt att utgå från organisationskulturen i förändringsarbetet.

### 5.1.3 Externt bemötande

Förändringsarbetets inriktning under 2000-talet syftade till att anpassa den interna organisationen till att svara upp mot externa villkor. För att uppnå ett förbättrat externt bemötande riktades uppmärksamhet mot att kartlägga tjänstemännens attityder. Med utgångspunkt från medborgarnas perspektiv undersökte Skatteverket upplevelsen i mötet med myndigheten. Med hjälp av resultaten satsade organisationen på att bygga insikter hos tjänstemännen kring hur deras uppträdande upplevdes av medborgare och näringsidkare. Alvesson & Sveningsson (2008) anser att organisationskultur är något socialt konstruerat. Detta förstärker Scheins (2010) syn. Vidare hävdar Alvesson & Sveningsson (2008) att organisationskulturell förändring inte handlar om att ledningen försöker genomdriva nya beteenden. Det handlar snarare om en förändring av idéer och värderingar inom grupper av människor.

Enligt empirin fortsatte arbetet med fokus på att stärka och utveckla en positiv relation till medborgarna. Därför gjorde Skatteverket mellan åren 2005-2006 en satsning på att ta fram värdeorden offensiv, pålitlig och hjälpsam. Dessa tre gäller än idag och kännetecknar vad myndigheten står för i sitt agerande gentemot medborgare och näringsidkare. Även detta initiativ visar att det varit fråga om att ta in förväntningar och önskemål från omvärlden och därpå utveckla den interna verksamheten. Alvesson & Sveningsson (2008) menar att organisationskulturell förändring kan vara en del av en hel rad förändringar. Detta överensstämmer väl med Skatteverkets förändringsarbete som haft ett långsiktigt fokus. Det går att se på förändringsarbetet som en serie sekvenser, när det betraktas utifrån ett nutida perspektiv. Dock så går det vid en närmare anblick att skönja en förändring som gradvis vuxit fram.

## 5.2 Arbetssätt – driva förändring

I detta avsnitt koncentreras analysen till hur förändringen har kommit till stånd. Med stöd av i huvudsak Jian (2007) som talar om förhållandet mellan ledning och medarbetare i förändring, med fortsatt understöd av teorierna från avsnitt 5.1.

### 5.2.1 Anpassning efter individ och organisation – faktadriven förändring

Under intervjuerna berättar respondenterna att siffror och fakta är respektabel information inom Skatteverket eftersom det är en kontrollorganisation. Schein (2010) talar om grundläggande antaganden. Dessa uppstår ur en inlärningsprocess baserad på erfarenheter som uppstår genom problemlösning. Med tiden tas lösningar för givna och ett mönster av grundläggande antaganden utvecklas (Schein, 2010). Författarna till denna studie anser att synen på vad som är och inte är trovärdig information går att placera inom ramen för grundläggande antaganden. Detta beror på att arbetsinnehållet inom myndigheten är inriktat på tolkning av lagtext och kontroll av siffror. Dessa personligt färgade värderingar menar Alvesson & Sveningsson (2008) uppstår bland annat utav att utbildningsbakgrund, arbetsuppgifter och grupp tillhörighet interagerar med varandra, vilket därmed kan göra det svårt att förändra kulturen.

Vidare framkommer det under intervjuerna att en medveten och systematisk användning av forskning och egna undersökningar varit en nyckel för att åstadkomma förändring. Kulturer är något trögt och svår föränderligt som människor tenderar att vidmakthålla genom idéer, värderingar och vanor (Alvesson & Sveningsson, 2008). Detta pekar tydligt mot att valet av arbetssätt, det vill säga faktadriven förändring matchar mot de värderingar som går att finna inom organisationskulturen, detta för att få genomslag i förändringsarbetet. Vidare går det att uttyda att undersökningar haft en bärande roll i arbetet eftersom de skapat grund för att övertyga medarbetare och chefer om att ökat förtroende hos medborgarna är viktigt.

### 5.2.2 Diskussion och dialog

Empirin visar vidare att diskussioner och dialog har varit en nyckel för att skapa förändring av organisationskulturen. I den aktuella fallstudieorganisationen har diskussionerna haft karaktär av att vara öppna. De har släppts fria för att leda till något utvecklande och för att komma fram till gemensamma lösningar. Jian (2007) hävdar att konversationen mellan ledning och anställda lätt kan bli två monologer istället för en konstruktiv dialog vid förändring. Detta beror enligt forskaren på fyra aspekter. Tidsrymd, social distans mellan positioner, olika tolkningsscheman hos ledning och medarbetare och dialektiska maktförhållanden. Författarna menar att det utifrån empirin inte finns tecken på att det uppstått monologer mellan ledare och

medarbetare. Det har snarare skapats levande dialoger vilket varit en utav nycklarna i den framgångsrika förändring organisationen drivit.

### 5.2.3 Nivåanpassa förändringarna – en meningsskapande process

Respondenterna påpekar ytterligare en nyckelaspekt i förändringsarbetet. Den har bestått av att tolka och anpassa arbetet inom organisationen. Det har inneburit att skapa förståelse och mening på olika nivåer inom organisationen. Det visar sig vara betydelsefullt för att konkretisera förändringsarbetet inom olika sammanhang. Enligt Jian (2007) bör ledningen vara medveten om att en förändring innebär att medarbetarna behöver förändra meningen med arbetet. Det krävs en ny diskurs för att kunna översätta förändring till det dagliga arbetet. Ledningen behöver därför göra förändringsinitiativ begripligt för medarbetarna. Detta tyder i det avseendet på en samstämmighet mellan teori och empiri. Författarna till denna studie menar att denna samstämmighet visar att generella grundförklaringar och ord i sig inte ger något, förrän de faktiskt får en unik betydelse i det praktiska arbetet. Betydelsen måste få ett utfall i det vardagliga arbetet för enskilda personer där chefer och medarbetare tillsammans skapar innehållet.

Respondenterna för resonemanget vidare. För att legitimera cheferna och göra dessa införstådda med syftet till förändringen har det funnits stöd och vägledning kring agerandet, sättet att presentera information och vilka aspekter som varit särskilt viktiga att förmedla. Det har sedan inneburit att de förmedlats vidare till de anställda. Jian (2007) stärker detta genom att påtala att ledningen och medarbetare har olika roller i en förändringsprocess. Ledningen ansvarar för att initiera förändringen medan det ankommer på medarbetarna att implementera den. Vidare anser forskaren att ledningen bör skapa möjligheter för anställda att vara delaktiga i initieringen av förändringen. Genom att aktivt kommunicera, betona dialog och förhandling och delta i implementeringen i praktiken. Det medför ett tvåvägsdeltagande som gör att ledning och anställda tolkar förändringen likartat och omvandlar spänningar till energi som kan nyttjas till att genomföra förändringen.

Med stöd av Van de Ven & Pooles (1995) andra dimension betraktar författarna till denna studie att förändringen uppstått genom två parallella processer med avseende på organisationskultur. Skatteverket tycks ha arbetat utefter en process där de hämtat in information från omvärlden. Därefter bearbetat den internt, för att sedan anpassa sig i förhållande till medborgarnas förväntningar och önskemål. Detta för att sedan ta emot återkoppling och påbörja processen igen. I och med att Skatteverket valt att utgå från omvärldens krav går det att tolka det som att förutsättningarna bestäms externt. Detta ger att förändringen varit förutbestämd när det gäller organisationen som helhet, medan det internt går att förstå förändringsarbetet som socialt konstruerat eftersom diskussioner och meningsskapande varit centralt. Detta innebär att det går att se mönster av en evolutionär liksom en dialektisk process, sett till Van de Ven & Pooles (1995) perspektiv.

## 5.3 Organisationskultur idag

I det avslutande avsnittet följer en återkoppling till organisationskulturen idag följt av en tabell som sammanfattar hur förändringen inom organisationen drivits.

Intervjupersonerna beskriver att organisationskultur är ett förhållningssätt som handlar om att sätta sig in i och utgå ifrån kundernas perspektiv. Det innebär inte ett kundfokus utan snarare att förstå vad kunderna fokuserar sin uppmärksamhet mot. Tankesättet understödjer ett

agerande som hela tiden utgår ifrån att dels skilja mellan sak och person och dels ge ett bemötande till medborgarna som att de vore kunder. Begreppet kund har fått en ökad betydelse för Skatteverket och går att se som en del av kulturen. Dessa aspekter återkopplar till vad som tidigare tagits upp till diskussion angående organisationskultur i kapitel 5.1 ”Organisationskultur i förändring”. Det handlar inte om beteenden utan snarare om värderingar, idéer och normer (Schein, 2010; Alvesson & Svenningsson, 2008). Nedan sammanfattas analys- och diskussionskapitlet i tabell 5.

Tabell 5. Sammanfattande tabell för att driva förändring inom Skatteverket.

<b>Förutsättningar för förändring</b>	Att öka det externa förtroendet i enlighet med regleringsbrevet.
<b>Vad som har förändrats</b>	Organisationskulturen representerad av internt och externt bemötande. Detta genom ett fokus på värderingar, attityder och värdeord som kännetecknar Skatteverkets agerande.
<b>Arbetsätt – driva förändring</b>	Arbetsättet har utgått från en anpassning efter individ och organisation. Det har inneburit att rådande värderingar har identifierats för att sedan matchas mot valet av arbetsätt. Nedan presenteras tre nycklar nära förbundet till arbetsättet som öppnat upp för förändring.
<i>Nycklar</i>	Den faktadrivna förändringen har baserats på egna undersökningar och forskning. Den har sedan matchats mot vad som anses som respektabel information inom organisationen. Detta har legat till grund för resterande nycklar.
<i>Nycklar</i>	Vidare har öppna dialoger och diskussioner drivit utvecklingen framåt och gett upphov till nya lösningar. Dessutom har det gått att identifiera farhågor och bearbeta dessa.
<i>Nycklar</i>	För att skapa mening och förståelse i förändringsarbetet har en ytterligare nyckel varit att nivåanpassa arbetet inom organisationen. Från högsta ledning till kontors-, sektions-, grupp- och individnivå. Det har resulterat i att abstrakta ord och förändringsinitiativ fått en unik betydelse i det dagliga arbetet på de olika nivåerna inom organisationen.
<b>Förändringens karaktär</b>	Förändringen karaktäriseras av en långsiktighet. Det har gått att skönja mönster av en dialektisk förändring eftersom diskussion och dialog liksom nivåanpassningen drivit utveckling framåt. Likväl en evolverande anpassning till externa krav eftersom det genom forskning och undersökningar inhämtats information externt som sedan bearbetats internt. Det går därför att se mönster av en parallell förändringsprocess.

## 6 Slutsatser

I detta kapitel presenteras uppsatsens teoretiska bidrag följt av förslag till framtida forskning. Syftet med denna studie var att undersöka förändringsarbetet hos en förvaltande myndighet för att öka förståelsen för hur offentliga organisationer driver förändring.

Resultatet visar att Skatteverkets förändringsarbete har varit långsiktigt vilket framgår av de många satsningar som gjorts. Bland annat etikarbetet som fokuserade på värderingar, ABC-attityderna samt värdeorden som angivit vad myndigheten velat kännetecknas av i sitt agerande. En slutsats som kan dras av denna studie är att organisationskulturen varit lämplig att förändra för att kunna uppnå ett ökat förtroende, vilket regleringsbrevet anger.

Både myndigheten och medborgarna har ett intresse av att göra rätt. Detta för att undvika att korrigera fel i efterhand vilket visar på en ömsesidig målsättning. Skatteverkets fokus på att skapa förutsättningar åt medborgarna, istället för att satsa på ökad kontroll överensstämmer med Six (2007) kriterium att minimera misstro samtidigt som det är en åtgärd som överensstämmer med att signalera tillit till medborgarna. Vidare visar studien att Skatteverket förmedlar trovärdiga åtaganden i kontakterna med medborgarna eftersom myndigheten går från ord till handling. Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att ett utformande av en normativ ram som bygger på ovanstående kriterier varit nödvändigt. Dels för att svara upp mot regeringens krav i regleringsbrevet och dels för att genom ett ökat förtroende enklare få genomslag för sina åtgärder.

Valet av arbetssätt, det vill säga faktadriven förändring matchar mot de värderingar som går att finna inom Skatteverkets organisationskultur. Fakta och siffror har visat sig vara respektabel information. Parallellt med en identifikation av värderingar har därför undersökningar haft en bärande roll i arbetet eftersom de skapat grund för att kunna övertyga medarbetare och chefer. En nyckel till förändring visar att det är lämpligt att utgå från rådande värderingar inom organisationen för att kunna få genomslag för nya förändringsinitiativ som berör organisationskulturen. Detta kan förklara varför Skatteverket har valt att arbeta med en faktadriven process stödd av undersökningar. Vidare går det att konkludera ett mönster för den faktadrivna förändringen. Information har inhämtats från externt håll, med utgångspunkt från medborgarnas förväntningar och önskemål varefter den bearbetats internt. Den interna bearbetningen av underlaget och anpassningen till organisationen har sedan praktiserats externt i mötet med medborgarna. Detta för att ånyo ta emot medborgarnas reaktioner och låta arbetet fortlöpa. Detta tycks ha svarat upp väl i enlighet med organisationens värderingar.

Diskussioner och dialog har varit en nyckel för att förändra bemötandet och därmed organisationskulturen. Det visade sig vara en viktig del av arbetet som gått ut på att skapa mening och förståelse på olika nivåer inom organisationen. Det går att utläsa en samstämmighet med vad Jian (2007) hävdar är viktigt för chefer, nämligen att översätta förändring till det dagliga arbetet och göra det begripligt för medarbetarna. Enligt detta resonemang går det därför att konkludera att generella grundförklaringar och ord i sig inte får någon påtaglig inverkan förrän de faktiskt skapas en unik betydelse i det praktiska arbetet. Betydelsen måste få ett utfall i det vardagliga arbetet för enskilda personer där chefer och medarbetare tillsammans skapar innehållet.

Avslutningsvis går uttyda att förändringen uppstått genom två parallella processer med avseende på organisationskultur. Med stöd av Van de Ven & Pooles (1995) perspektiv går det därför inte att påstå att förändringen varit entydig utifrån perspektiven som forskarna anger.

Det finns däremot inslag av samtliga perspektiv. För att slutligen beakta en rad viktiga begränsningar, gäller den första att resultaten inte går att generalisera. Detta beroende av att antalet intervjupersoner som ligger till grund för denna studie, det vill säga de tre stycken inte kunnat ge en fullständig bild över hur hela förändringsarbetet inom Skatteverket gått till. Dock har urvalet sett till respondenternas roller och samlade erfarenheter kunnat ge en tillräckligt god grund för en att skapa en övergripande förståelse av hur förändringsarbetet drivits.

Förslag till vidare forskning inom området skulle med fördel kunna riktas mot att göra en studie i syfte att jämföra olika förvaltningsmyndigheters förändringsarbeten. Detta mot bakgrund av att förvaltningsmyndigheterna i Sverige tjänar olika syften men har en gemensam nämnare i deras förtroendeskapande. Dessutom kan ett ökat fokus på förbisedda områden föranleda fler applicerabara teorier för det avsedda området. Intressanta föremål för en sådan studie skulle utöver Skatteverket exempelvis kunna vara Polismyndigheten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket.



# Referenser

Abrahamsson, B. & Aarum-Andersen, J. (2005). *Organisation: Att beskriva och förstå organisationer*. Liber AB, Stockholm.

Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2008). *Tolkning och reflektion - vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. 2. uppl. Studentlitteratur AB, Lund.

Alvesson, M. & Sveningsson, S. (2008). *Förändringsarbete i organisationer - om att utveckla företagskulturer*. 2. uppl. Liber AB, Lund.

Appelbaum, S.H., Karasek, R., Lapointe, F., & Quelch, K. (2014). Employee empowerment: factors affecting the consequent success or failure – Part I, *Industrial and Commercial Training*, Vol. 46(7), 379-386.

Ba, B-G. M. (2015). Understanding leadership and empowerment in the workplace, *European Scientific Journal*, Vol. 11(35), 342-359.

Bakka, J.F., Fiverdal, E., & Lindkvist, L. (2006). *Organisationsteori, Struktur, Kultur, Processer*. 5. uppl. Liber AB, Malmö.

Bamford, D.R. & Forrester, P.L. (2003). Managing planned and emergence change within an operations management environment. *International Journal of Operations & Product management*, Vol. 23(5), 546-564.

Bruzelius, L.H. & Skärvad, P-H. (2004). *Integrerad organisationslära*. Studentlitteratur AB, Lund.

Burnes, B. (2004). *Managing Change: A Strategic Approach to Organisational Dynamics*. 4. uppl. Harlow, London.

Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 2. uppl. Liber AB, Stockholm.

Chapman, J.A. (2002). A framework for transformational change in organisations. *Leadership & Organization Development Journal*, Vol. 23(1), 16-25.

Coram, R. & Burnes, B. (2001). Managing organisational change in the public sector - Lessons from the privatisation of the Property Service Agency. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14(2), 94-110.

Edmonds, J. (2011). Managing successful change, *Industrial and Commercial Training*, Vol. 43(6), 349-353.

Edvardsson, B. & Thomasson, B. (1992). *Kvalitetsutveckling – ett managementperspektiv*. Studentlitteratur AB, Lund.

Franca, V. & Pahor, V. (2014). Influence of management attitudes on the implementation of employee participation. *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 35(1), 115-142.

- Franklin, M. (2014). 3 lessons for successful transformational change, *Industrial and Commercial Training*, Vol. 46(7), 364-370.
- Fernandez, S. & Moldogaziev, T. (2015). Employee empowerment and job satisfaction in the U.S federal bureaucracy: a self-determination theory perspective. *American Review of Public Administration*, Vol. 45(4), 375-401.
- Fuchs, S. & Prouska, R. (2014). Creating Positive Employee Change Evaluation: The Role of Different Levels of Organizational Support and Change Participation. *Journal of Change Management*, Vol. 14(3), 361-383.
- Gill, R. (2002). Change management-or change leadership? *Journal of Change Management*, Vol. 3(4), 307-318.
- Graneheim, U.H. & Lundman, B. (2004). Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedure and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, 24(2), 105-112.
- Guvå, G. & Hylander, I. (1998). Att tillägna sig grounded theory. *Linköping University Electronic Press*, Nr. 43, 1-44.
- Hacker, S.K. (2014). Who do you trust? (Building trust in times of change) (Change Management), *Quality progress*, Vol. 47(8), 24-30.
- Hatch, M. J. (2002). *Organisationsteori. Moderna, symboliska och postmoderna perspektiv*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Howard-Grenville, J. (2006). Inside the "Black Box": How Organizational Culture and Subcultures Inform Interpretations and Actions on Environmental Issues. *Organization & Environment*, Vol. 19(1), 46-73.
- Jian, G. (2007). Unpacking unintended consequences in planned organizational change: A process model. *Management Communication Quarterly*, Vol. 21(5), 5-28.
- Kanter, R.M., Stein, B.A., & Jick, T.D. (1992). *The Challenge of Organizational Change*. Free Press, New York.
- Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Harvard Business School Press, Boston.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Linnenluecke, M., Russel, S., & Griffiths, A. (2009). Subcultures and Sustainability Practices: The Impact on Understanding Corporate Sustainability. *Business Strategy and the Environment*, Vol. 18(7), 432-452.
- Lundquist, L. (1994). *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys*. Studentlitteratur AB, Lund.
- Regeringen. *Allmänt om myndigheter*. Hämtad 2016-05-01 från <http://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/myndigheter/>.

- Riksskatteverket. (1983). *Rapport Riksskatteverket*. Stockholm. Nr. 2.
- Sandberg, J. & Alvesson, M. (2011). Ways of constructing research questions: gap-spotting or problematization. *Organization*, Vol. 18(1), 23-41.
- Schein, E.H. (2010). *Organizational Culture and Leadership*. 4. uppl. Jossey Bass, San Francisco.
- SFS, 1986:223. Förvaltningslag. Stockholm: riksdagen.
- Six, F. (2007). Building interpersonal trust within organizations: a relational signalling perspective. *Journal of Management & Governance*, Vol. 11(3), 285-309.
- Smith, S. (1997). *Create That Change!* Kogan Page, London.
- Sparrow, J. (2013). More than words: how leadership can build trust at a practical level. *Strategic HR Review*, Vol. 12(6), 313-316.
- Statskontoret (2015). *Om offentlig sektor. Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Stockholm: Statskontoret. Hämtad från: [http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-25\\_fortroende.pdf](http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2016/om-offentlig-sektor-25_fortroende.pdf) (2016-05-03).
- Todnem By, R. (2005). Organisational change management: A critical review, *Journal of Change Management*, Vol. 5(4), 369-380.
- Van de Ven, A.H., & Poole, M.S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of Management Review*, Vol. 20(3), 510-540.
- Vetenskapsrådet. (u.å.). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Elanders Gotab, Uppsala.
- Voegtlin, C., Boehm, S.A., & Bruch, H. (2015). How to empower employees: using training to enhance work units collective empowerment, *International Journal of Manpower*, Vol. 36(3), 354-373.
- Yin, R.K. (2003). *Case study research: design and methods*. Sage, Thousand Oaks, California.

# Bilagor

## Bilaga 1 - Intervjuguide

Tanken kring utformningen av intervjuguiden är att formulera frågorna kring tidsperspektiven förflutet och nutid. Frågornas stil karaktäriseras av att vara korta och öppna. Språket syftar till att vara enkelt att förstå. Uppskattad tid är cirka en timme. Frågorna har inte ställts i följd utan en inledande övergripande fråga har öppnat upp för samtal. Därefter har de olika teman som intervjuguiden bygger på varit vägledande under intervjun. Avslutningsvis har en sista fråga ställts för att låta respondenterna själva ta upp något som de eventuellt tycker saknas.

### **Inledande frågor till intervjuperson**

Kan du berätta vem du är och vilken roll du har inom organisationen? Formell och informell? Har du en bild på hur organisationsstrukturen som du kan visa eller rita?

### **Inledande övergripande fråga:**

Vi är intresserad av det förändringsarbete ni drivit för att förbättra förtroendet för myndigheten, t ex vad ni gjort för att förändra hur ni bemöter er "klienter" eller "kunder" eller vad kallar ni dem. Kan du berätta lite om det?

### **Tema 1: Organisationskultur**

Vad innebär organisationskultur för dig?

Hur skulle du beskriva Skatteverkets organisationskultur? Igår/Idag?

Kan du peka på något som kännetecknar den? Igår/Idag?

Känner alla medarbetare till vad organisationskulturen är och vad den syftar till? Hur då?

Vad tror du att den betyder för organisationen?

### **Tema 2: Förändring**

Hur skulle du beskriva förändringsarbetet inom Skatteverket?

Varför ville ni förändra organisationskulturen? Lyckades ni?

Vad anser du vara nyckeln till en framgångsrik organisationsförändring?

Vilka anser du vara nyckelpersoner i förändringen? Om det fanns några, vilka var de som motarbetade den?

Var ni tvungna att ta några svåra beslut? Beslut som påverkat mycket?

Vad är den största skillnaden innan ni gjorde organisationsförändringen och efter?

Hur arbetade ni med attityder i förändringsprocessen?

Vilken roll har attityder spelat i organisationsförändringar? Varför?

Hur hänger bemötande och service ihop?

### **Tema 3: Förtroende**

Vad betyder förtroende för er som myndighet? (Internt och externt förtroende)

På vilket sätt arbetar ni för att skapa förtroende?

För att jag ska få en så nyanserad bild som möjligt av er organisationsförändring:

### **Avslutande fråga**

Finns det något mer som ni vill belysa som vi inte tagit upp?