



Texten ingår i:

Stig Linde (red.) &
Kerstin Svensson (red.)

Välfärdens aktörer

Utmaningar för människor,
professioner och organisationer

Sid. 19-48

DOI: [https://doi.org/10.37852/
oblu.118.156](https://doi.org/10.37852/oblu.118.156)

Denna text är licensierad under CC-BY, Erkännande. (Se fullständiga villkor: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.sv>) Enligt licensen får verket spridas och bearbetas utan att tillstånd behövs, men verkets upphovsperson måste anges.

ISBN: 978-91-7895-542-8

ISBN (elektroniskt): 978-91-7895-543-5

DOI: <https://doi.org/10.37852/oblu.118>

© Författarna & Social Work Press 2021

Redaktörer: Stig Linde & Kerstin Svensson

Layout: Patrik Hekkala

Adress: Social Work Press, Box 23, 221 00 Lund

2. Normativ impregnering som informell styrning

Exemplet Försäkringskassan

KERSTIN JACOBSSON & KATARINA HOLLERTZ

Byråkratier har ett inre liv och styrning sker inte bara formellt och uppifrån. Styrning sker också informellt genom iscensättningar, regi av sociala processer och organisationsberättelser, vilket belyses i denna etnografiska studie. Ett viktigt organisationsmanus var här att ”vi får inte blir för snälla”.

Hur får man människor i en organisation att tänka och handla på likartade sätt – vardagligt uttryckt, dra åt samma håll? I det här kapitlet lyfter vi fram betydelsen av en form av informell styrning som vi benämner *normativ impregnering*. Vi illustrerar det med exempel från en studie av Försäkringskassans inre liv. Försäkringskassan är en organisation, vars verksamhet och styrning är under ständig debatt och inte sällan kritik. Mål och styrformer pendlar kraftigt (ISF 2016; 2018), generaldirektörer avlöser varandra och personalomsättningen är hög, särskilt i den del som gäller sjukförsäkringen. Vi argumenterar att informell styrning i form av normativ impregnering blir särskilt betydelsefull i en sådan organisation, för att uppnå handlingssamordning och måluppfyllelse och samtidigt skydda medarbetarna mot kritiken från omvärlden.

En utmaning för alla organisationer är att uppnå handlingssamordning inom organisationen och byråkratier är inget undantag. Den formella styrningen är välbekant: Regeringen styr de statliga myndigheterna genom regleringsbrev, vilka kompletteras med fortlöpande dialog mellan det ansvariga departementet och myndighetens ledning. Men vad händer sedan inom myndigheten? Den byråkratiska styrningen internt kan ske direkt genom instruktioner och riktlinjer, manualer och mallar, kontroll och måluppföljning. Den kan också ske indirekt genom selektiv rekrytering och utbildning. Men byråkratier har också ett inre liv. För att fånga och förstå byråkratins inre liv behöver man uppmärksamma att styrning inte bara sker formellt utan också informellt. Den sker inte heller

bara vertikalt utan också horisontellt genom iscensättning, regissering och styrning av sociala processer på arbetsplatsen – också i hierarkiska organisationer som byråkratier.

Den informella styrningen är mindre utforskad än den formella. Det här kapitlet belyser informell styrning i en offentlig organisation, med särskilt fokus på normativ impregnering. Detta handlar om att organisationen på olika informella sätt försöker medvetet påverka de ideal (föreställningar om en god arbetsprestation) och de normer (riktlinjer för handling) som råder på arbetsplatsen. Poängen med begreppet normativ impregnering är dels att medarbetarna dränks in i organisationens ideal och normer, dels att den normativa impregneringen skyddar medarbetarna, till exempel gör dem motståndskraftiga mot kritik från omvärlden. Den normativa impregneringen är ett sätt för organisationer att genom informell, normativ styrning etablera och vidmakthålla målkonsensus inom organisationen och samtidigt begränsa rummet för avvikelser.

De empiriska exemplen är hämtade från en organisation med självbilden av att vara en mycket formell och hierarkisk organisation – en klassisk byråkrati i Webers mening (Weber 1987) – nämligen Försäkringskassan. Analysen uppmärksammar olika informella sätt att åstadkomma och reproducera målkonsensus inom denna myndighet genom 1) att etablera en bestämd organisationskultur, 2) att cirkulera organisationsberättelser och 3) att iscensätta organisationsritualer och annan social styrning på arbetsplatsen. Även om vi behandlar dessa i tur och ordning, är de i praktiken nära sammanvävda. Vi menar att en förståelse av denna informella och normativa styrning kan hjälpa oss att förstå varför organisationen fungerar som den gör och dess medarbetare tänker och handlar som de gör.

Analysen bygger på ett omfattande etnografiskt material, med observationer och ”jobbskuggning” (Czarniawska 2007) av handläggare i vardagen på fem lokalkontor, placerade i två regioner. Vi observerade särskilt möten: teammöten, arbetsplatsmöten och utbildningar, men också den informella interaktionen i korridorer och lunchrum. Särskilt fokus för observationerna var etableringen av samsyn och handlingssamordning i den vardagliga interaktionen på kontoren. Analysen bygger även på intervjuer med anställda i Försäkringskassan på central nivå (16 stycken) och lokal nivå (38 stycken, med handläggare, deras chefer samt försäkringssamordnare, försäkringsmedicinska rådgivare och specialister på försäkringen). Därutöver har vi studerat

organisationsdokument samt politiska styrdokument i form av regleringsbrev. Datainsamlingen skedde 2015–16 på central nivå och 2016–17 på lokal nivå och återspeglar de mål och arbetssätt som då gällde, även om våra poänger om informell styrning är mer generella.

Vi vill betona att fyra av de fem lokalkontoren presterade över genomsnittet avseende den måluppfyllelse som gällde under undersökningsperioden (om ett lågt sjukpenningtal, se senare), vilket kan ha förstärkt bilden av hur effektiv den normativa impregneringen var som framträder i analysen nedan. Tecken på motstånd i den kollektiva miljön fanns endast på det lokalkontor i studien som presterade under genomsnittet (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017). I det här kapitlet lägger vi dock fokus på det dominerande mönstret – en effektiv normativ impregnering i linje med organisationens rådande mål och interna prioriteringar.

Normativ impregnering som informell styrning

För vår analys av normativ impregnering som informell styrning hämtar vi inspiration dels från några organisationsklassiker, som liksom vi intresserat sig för byråkratiers inre liv, dels från senare organisations- och managementforskning som uppmärksammat normativ styrning. Den senare blir alltmera relevant för förståelsen av myndigheter i takt med att svensk offentlig sektor importerar styrningsmodeller från företagsvärlden.

Organisationssociologen Philip Selznick (1957) var intresserad av institutionaliseringsprocesser inom formella organisationer och hävdade att också för att förstå stora och relativt permanenta organisationer behöver vi använda den kunskap vi har om ”naturliga gemenskaper”, det vill säga sociala grupper och gruppprocesser. Han pekade särskilt på tendensen hos mänskliga grupper att utveckla bestämda sätt att se på sig själva och världen, medvetet eller omedvetet (Selznick 1957 s. 10). Som mänskliga varelser har alla organisationsmedlemmar ett behov av både självskydd och självförverkligande. Att undvika osäkerhet är en kritisk aspekt av självskyddet, och begränsningar i synsätt och perspektiv hos organisationsmedlemmarna är ofta ett resultat av att undvika osäkerhet och etablera visshet och trygghet (Selznick 1957 s. 8, 11). Om en person ska ta risker i arbetet, behöver denne vidare ha socialt stöd (1957 s. 133). Därför blir sociala processer viktiga, också i en formell byråkrati, liksom

– kan vi tillägga – social styrning av personalen, genom att initiera och styra gruppprocesser.

Selznick påpekade att ett visst mått av social homogenitet krävs om medarbetare ska kunna tillåtas omfattande diskretion (bedömnings- eller handlingsutrymme) när de omsätter policyer till beslut i konkreta ärenden. Viktigt för vår analys är hans påpekande att konformitet och kontroll kan vinnas genom andra medel än de formella. Ett sätt för en organisation att skapa en homogen personal och försäkra sig om institutionell kontinuitet är att utveckla administrativa ideologier som medvetna eller omedvetna redskap för kommunikation och självförsvar. Selznick menade att precis som ”naturliga gemenskaper” bygger på sina ortodoxier (eller sanningar) för att upprätthålla social ordning, tenderar administrativa enheter att utveckla sina officiella doktriner. Han konstaterade att

[a] well-formulated doctrine is remarkably handy for boosting internal morale, communicating the bases for decisions, and rebuffing outside claims and criticism. (Selznick 1957 s. 14)

Selznick var intresserad av vad som händer när den formella organisationen blir en social grupp – en enhet av personer snarare än tekniker eller administratörer (1957 s. 9). Då skapas det nya energier och strävanden i organisationen, menade han, och det sker också en formering av ”organisatoriska karaktärer” (1957 s. 38 f.), det vill säga personlighetstyper som är väl anpassade till organisationen. Att den formella organisationen också blir en social grupp återspeglas i mobiliseringen av engagemang som byggs in i organisationen, vilket i sin tur är ett resultat av organisationens anpassning till interna och externa krav (Selznick 1957 s. 43, 42). Enligt Selznick innebär institutionaliseringen att formella arbetsuppgifter laddas med värde, på ett sätt som går utöver vad uppgiften rent tekniskt kräver:

Whenever individuals become attached to an organization or a way of doing things as persons rather than as technicians, the result is a prizing of the device for its own sake. From the standpoint of a committed person, the organization is changed from an expendable tool into a valued source of personal satisfaction. (1957 s. 17)

När detta sker, tenderar också motstånd mot förändring att uppstå (1957 s. 18 f.).

Hur man uppnår handlingsamordning och målkonsensus i organisationer var också ett tema i ekonomen Anthony Downs *Inside bureaucracy* (1967) som delvis byggde vidare på Selznicks arbeten. Downs nämner två grundläggande sätt för organisationer att säkerställa en stark målkonsensus genom 1) selektiv rekrytering, som möjliggör för ledningspersoner att välja personal vars mål liknar deras egna, och 2) indoktrinering, som influerar organisationsmedlemmars mål genom att systematiskt exponera medlemmarna för information eller bestämda föreställningar för att på så sätt få dem att skifta målfokus i enlighet med ledningens (1967 s. 228). Selektiv rekrytering minskar behovet av indoktrinering, konstaterade Downs. Indoktrinering kan ske genom att utveckla byråkratiska ideologier, förstått som en verbalt uttryckt bild av den del av det goda samhället som är relevant för funktionen hos byråkratin i fråga, samt de viktigaste redskapen för att uppnå denna del (1967 s. 237). Ideologier utvecklas av ledningen eftersom dessa är effektiva sätt att kommunicera internt men också externt. De byråkratier som är i störst behov av sådana ideologier är stora myndigheter men också myndigheter som ägnar sig åt kontroversiella frågor, vilket kräver en extra stark konsensus bland organisationsmedlemmarna (1967 s. 245). Vi kan konstatera att Försäkringskassan uppfyller båda kriterierna, i alla fall i den del som administrerar sjukförsäkringen vilken är under ständig debatt och som är det vi fokuserar på här. Det kan också tilläggas att Försäkringskassan har en hög personalomsättning, vilket ytterligare stärker behovet av – och möjligheten till – indoktrinering.

Det tidstypiska talet om ”indoktrinering” och ”ideologi” har av senare forskare ersatts av andra begrepp, men de grundläggande tankarna är ändå likartade. Sociologen Amitai Etzioni (1961) talade om *normativ kontroll* i organisationer. Han konstaterade att byråkratiska arbetsorganisationer traditionellt har styrts genom instrumentell rationalitet, antingen genom regler eller genom belöningar–bestraffningar (eller bådadera). Själv pekade Etzioni på en annan styrform som han kallade normativ kontroll. Organisationsforskaren Gideon Kunda (2006/1992) utvecklade sedan begreppet i en berömd studie av företagskultur som en form av normativ kontroll i ett teknologiföretag. Normativ kontroll fungerar genom att locka fram och mobilisera engagemang hos medarbetarna och samtidigt styra deras ansträngningar mot organisationens mål. Detta görs genom att

kontrollera deras underliggande erfarenheter, tankar och känslor inför sitt arbete, en styrning av medarbetarnas själv – vad de vill, känner och ytterst vilka de är på jobbet. Denna form av styrning bygger på normering genom att på olika sätt formera lämpliga subjekt. Själva uttrycket medarbetare i stället för anställd kan för övrigt i sig ses som ett uttryck för normativ styrning och kontroll – med ett sådant begrepp följer en rad antaganden och normer om hur man ska vara och uppträda på arbetsplatsen.

Enligt Kunda blir organisationskulturen ofta operationell genom organisationsritualer, som mekanismer varigenom vissa organisationsmedlemmar influerar hur andra ska tänka och känna, vad de ska frukta, vad som kan betraktas som legitimt och möjligt och ytterst vilka de är. Genom organisationsritualerna internaliseras organisationskulturen, ”infusing ritual-participants with the right mindset and the appropriate gut reactions” (Kunda 2006 s. 93).

Normativ kontroll verkar inte så mycket genom förbud som genom att appellera till människors potential och formulerar ofta styrningen i termer av möjligheter till ökad autonomi, utveckling och lärande (Kunda 2006 s. 14). Ett exempel från Försäkringskassan är idén om ett coachande ledarskap som under vår undersökningsperiod skulle ersätta den hierarkiska styrningen i relationen chef–medarbetare och vara en del i att utveckla en ”lärande organisation”. Med importen av managementtekniker från företagsvärlden i offentlig sektor, vilket fått stort genomslag i Sverige (Hall 2012), har normativ styrning genom att etablera en mobiliserande organisationskultur blivit vanlig också i myndigheter, vilket vi ska se i fallet med Försäkringskassan.

Tanken om att en stark organisationskultur kan fungera som normativ kontroll har vidareutvecklats av kritiska managementforskare som talar om identitetsreglering i organisationer som en form av organisatorisk kontroll (Alvesson & Willmott 2002). Organisationskultur och organisationsdiskurser är sätt på vilka organisationer försöker skapa ”den lämpliga individen” genom att forma deras självbild och deras arbetsorientering (Alvesson & Willmott 2002; Bergström & Knights 2006), i vårt fall, genom att tillhandahålla normer för den lämpliga sjukförsäkringshandläggaren.

Vi väljer som nämnts att tala om normativ impregnering för att fånga att medarbetarna *dränks in* i organisationens normer och att den normativa impregneringen *skyddar* medarbetarna. Den gör individerna *motståndskraftiga* – både mot inre osäkerhet och extern kritik. Normativ

impregnering används medvetet av organisationers ledning som en form av styrning och aktiv socialisation, om man så vill, men den reproduceras också av medarbetarna i vardagen och den normativa ordningen institutionaliseras efter hand. Den normativa impregneringen bidrar till att organisationer kan etablera och vidmakthålla målkonsensus inom organisationen och begränsa rummet för avvikelser. Vi pekar nedan på tre mekanismer för normativ impregnering genom att

1. etablera en bestämd organisationskultur som ett sätt att styra de anställdas identitet och syn på sin roll och uppdrag
2. cirkulera legitimerande organisationsberättelser som tillhandahåller tolkningsramar för erfarenhet och skänker mening och logik åt annars disparata förhållanden eller händelser (de förmedlar såtillvida samband)
3. iscensätta organisationsritualer och sociala processer på arbetsplatsen, varigenom sociala normer förmedlas och – ibland – grupptruck skapas inom medarbetarkollektivet.

Men innan vi ger empiriska exempel på detta, ska vi först säga något om Försäkringskassan som organisation och den organisationskontext som myndigheten hade att anpassa sig till och hantera under vår undersökningsperiod.

Försäkringskassan – organisationskontexten

Försäkringskassan är en av Sveriges största myndigheter med över 14 000 anställda. Den förvaltar 25 procent av den totala statsbudgeten (Försäkringskassan 2018). Den formella styrningen av myndigheten är komplex: förutom lagstiftning/förordningar samt regleringsbrev från regeringen styrs myndigheten av domar i förvaltningsdomstolarna, vilka granskar rättstillämpningen och formulerar rättspraxis. Vårt primära fokus i kapitlet är emellertid den styrning som sker inom myndigheten, med tonvikt på den informella styrningen i form av normativ impregnering. Vi fokuserar endast administrationen av sjukförsäkringen. De här handläggarnas formella roll är att 1) bedöma och fatta beslut om individens rätt till sjukpenning (eller sjuk- eller aktivitetsersättning) och 2) vid behov samverka med sjukvården, andra myndigheter (som

Arbetsförmedlingen) och arbetsgivaren för att samordna individens rehabilitering (Socialförsäkringsbalken 2010:10).

En organisations styrning måste förstås i relation till målen som ska uppnås. Att minska samhällets kostnader för sjukfrånvaro och få sjukskrivna tillbaka i arbete har de senaste decennierna varit ledande för den svenska sjukförsäkringspolitiken (Seing 2014). Som ett led i en förstärkt arbetslinje i sjukförsäkringen med krav på tidig återgång i arbete och omställning till ett nytt jobb infördes (och lagstadgades) 2008 den så kallade rehabiliteringskedjan. Den innebär att Försäkringskassans handläggare ska pröva arbetsförmågan vid särskilda intervaller: efter tre månader (90 dagar) mot andra arbetsuppgifter hos nuvarande arbetsgivare och efter sex månader (180 dagar) mot normalt förekommande arbete på hela arbetsmarknaden.

Införandet av rehabiliteringskedjan 2008 ledde till några år av medial turbulens kring ”utförsäkringar” och år 2011 fick Försäkringskassan dåvarande alliansregeringens uppdrag (i regleringsbrev) att öka medborgarnas förtroende för myndigheten och socialförsäkringen. Dan Eliasson tillsattes som generaldirektör och ett omfattande internt förändringsarbete initierades. En intern kulturförändring inom myndigheten skulle genomföras. Så kallad värderingsstyrning skulle minska detaljstyrningen av handläggarnas arbete och ersätta den tidigare ”pinnjakten”, som var en effekt av mål- och resultatstyrningen. Kundens upplevelse skulle nu vara måttet på framgång (Eliasson & Brattlund 2013). Teamarbete infördes 2012 som en del i att implementera *lean* i myndigheten: De ”autonoma” teamen skulle delta i arbetet med ”ständiga förbättringar” (Holmgren Caicedo, Mårtensson & Tamm Hallström 2015) och ett ”coachande ledarskap” infördes, som en del i att bli en lärande organisation.

År 2015 förändrades regeringsuppdraget igen och den dåvarande rödgröna regeringen beslutade om ett siffermål för att bryta uppgången av sjukfrånvaron, nämligen att sjukpenningtalet skulle uppgå till högst 9,0 dagar vid utgången av 2020 (Socialdepartementet 2015). Sjukpenningtalet anger antal dagar per person och år om alla sjukdagar (och rehabiliteringsdagar) slås ut på samtliga försäkrade. I regleringsbrevet 2016 upprepades att Försäkringskassan skulle verka för att sjukpenningtalet inte skulle överstiga 9,0 dagar i december år 2020 och antalet nybeviljade sjukersättningar inte överstiga 18 000 i genomsnitt per år under perioden 2016–2020 (Socialdepartementet 2016). Försäkringskassan skulle i högre utsträckning bidra till att sjukskrivningarna blev

både färre och kortare. Kontroller i handläggningen skulle särskilt inriktas så att sjukförsäkringens tidsgränser vid dag 90, 180 och 365 i sjukperioderna upprätthölls (Socialdepartementet 2015). I samband med Försäkringskassans nya regeringsuppdrag tillsattes en ny generaldirektör (Ann-Marie Begler, från september 2015). Nu iscensattes återigen en slags kulturförändring i myndigheten. Den nya generaldirektören ogillade kundbegreppet och ville att man i stället skulle tala om ”den försäkrade”, och hon framhöll ”tjänstemannarollen”. Återgång mot en striktare mål- och resultatstyrning inom myndigheten skedde. Rättssäkerhet och produktivitet betonades, och internt låg fokus på att genom ökad kvalitet i ärendehandläggningen och korrekt rättstillämpning nå målet 9,0. Handläggarna uppmanades att ”göra rätt från början”, ”öka kvaliteten i utredningarna” och att se till att ”rätt person får rätt ersättning” (Försäkringskassan 2016 s. 2; ISF 2018). Teamarbetet behölls men inriktades nu mot att nå produktionsmålen, framför allt att göra bedömningar enligt rehabiliteringskedjans tidsintervaller. På områdesnivå mättes också – och kommunicerades till medarbetarna varje månad – nivån på sjukpenningtalet i relation till målbilden 9,0 samt hur kurvan för antalet avslag och indrag av ersättningar utvecklades.

Under Beglers GD-period låg fokuset på ”utredning”, det vill säga bedömning av rätten till sjukpenning. Den andra lagstadgade uppgiften, nämligen att vid behov samordna rehabiliteringsinsatser i samverkan med andra myndigheter, arbetsgivare och sjukvård, prioriterades ner, framför allt så kallade samordningsmöten (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017; Fransson & Qvist 2018; ISF 2018). Detta trots att lagstiftningen inte ändrats sedan 2008. Begler fick sluta sin post i förtid 2018, som en konsekvens av att samverkan kring enskilda inte fungerade, enligt regeringen. Men under vår undersökningsperiod var Begler GD och målet om 9,0 sjukdagar genomsyrade den interna styrningen – och normativa impregneringen – inom myndigheten.

Handläggarnas arbete styrs också av processer och vägledning som tas fram inom myndigheten samt av försäkringsmedicinska riktlinjer för hur länge en person ska vara sjukskriven i respektive diagnos. Under vår undersökningsperiod sjösattes en ny processtandard, benämnd Grundbulten. Den var mer fokuserad på hur handläggarna skulle tänka i ärendehandläggningen, än på att i detalj beskriva vad och hur de skulle göra i enskilda ärenden. Tidigare processer (som den så kallade ENSA-processen) hade kritiserats för att vara just för detaljerade och det var också ett problem att beskrivningar av exempelfall användes av

handläggare som mallar för hur de konkret skulle göra i handläggningen (ISF 2016). Styrningen av tänkandet i handläggningen blev nu än mer central.

Vi ska nu gå över till att analysera den informella styrningen i vardagen på Försäkringskassans lokalkontor, på basis av vår etnografiska studie. Vi lyfter fram normativ impregnering genom 1) organisationskultur (som identitetsskapande), 2) organisationsberättelser (som tillhandahåller manus för tänkande och handling) och 3) organisationsritualer (som stärker den normativa ordningen).

Informell styrning och normativ impregnering på Försäkringskassan

Organisationskultur som normativ styrning

Att skapa en bestämd organisationskultur kan ses som en form av identitetsreglering i organisationer (Kunda 2006; Alvesson & Willmott 2002). Detta är centralt för att etablera föreställningar om ”detta är vi” och i förlängningen att etablera samsyn. Styrning genom organisationskultur var uttrycklig under Dan Eliassons tid som GD (2011–14). Förändringsarbetet benämndes ”Vår gemensamma resa”, vilket signalerade att alla medarbetare förväntades följa med i en ny riktning:

Efter år av omorganisation och ett samhälle med lägre och lägre förtroende för oss valde vi att göra ett tydligt paradigmskifte där kundens upplevelse skulle vara måttet på framgång. Vi startade en gemensam resa för att gemensamt forma vår framtid. (Eliasson & Brattlund 2013)

Verksamhetsvisionen som formulerades var: ”Ett samhälle där människor känner trygghet om livet tar en ny vändning” och verksamhetsidén var bland annat: ”Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter och behandlas med värdighet.” Kundorientering skulle genomsyra verksamheten och formulerades som tre ”kundlöften”: ”mänskligare, tryggare, enklare”. Vidare beskrev verksamhetsvisionen att

medarbetarnas arbete skulle kännetecknas av ”vill, kan och får”, det vill säga detaljstyrningen av dem skulle minska och tilltron till medarbetarnas kompetens och autonomi återupprättas.

När man formerar en organisationskultur är vokabulärer centrala. Den kulturförändring som den ”gemensamma resan” syftade till ackompanjerades av en postbyråkratisk vokabulär där hierarkiska uttryck ersattes med andra ord: I stället för ord som *kontroll* eller *besluta* skulle man tala om *coacha*, *guida* och *föreslå* (Tamm Hallström & Thedvall 2015). Ett *coachande ledarskap* infördes. Men att ersätta befintliga – vad Selznick skulle kalla institutionaliserade – arbets- och tankesätt på lokalkontoren med konsultprosa låter sig inte göras hur som helst. Det visade sig svårt att implementera kundorienterade arbetsätt och ökad diskretion i en organisation med en stark, befintlig hierarkisk organisationskultur som värdesätter tydliga prestationsmätt (Ståhl & Andersson 2018; Jacobsson, Wallinder & Seing 2020), vilket länge dominerat Försäkringskassan.

Vår studie påbörjades när Begler just tillträtt som ny GD för Försäkringskassan (hösten 2015). Även om man inte längre talade om värderingsstyrning och organisationskultur lika explicit, var det i hög grad en sådan styrning som genomfördes – men det var nu fråga om en annan organisationsidentitet. Signalen från huvudkontoret var att ett *etos* som statliga tjänstemän skulle betonas med rättssäkerhet som ledord. Vokabulären ändrades – personalen skulle inte längre tala om sin klient som ”kund” utan som ”den försäkrade”. Den primära organisationsidentiteten var ett försäkringsbolag med paralleller till privata försäkringsbolag. En enhetschef i ISF:s studie formulerade det: ”Vi är faktiskt försäkringsbolaget Sverige, alltså statens försäkringsbolag” (ISF 2018 s. 88). Parallellen till ”vanliga försäkringar” var vanligt förekommande också på de kontor vi studerade, som en handläggare uttryckte det: ”Och sen ser jag på det som en vanlig försäkring.” Identiteten som försäkringsbolag återspeglades i talet om ökad ”försäkringsmässighet”. Det gällde för handläggarna att noggrant kontrollera om försäkringsvillkoren i sjukförsäkringen var uppfyllda när klienten första gången ansökte om sjukpenning, vilket förstärkte handläggarrollen som grindvakt till försäkringen. I organisationen uttrycktes grindvaktsfunktionen i termer av att bara ”släppa in” rätt personer i försäkringen. En handläggare berättade:

Vi tycker att vi är försäkringsmässiga och att vi liksom följer lagen och riktlinjer och så. Sedan har vi försökt jobba med att ha specialister med när vi diskuterar inlägg; inlägg, det är ju dom som gör sin första ansökan.

Liksom hos privata försäkringsbolag, som inte behöver träffa sina kunder utan fattar beslut på de underlag som inkommer, nedprioriterades nu kundkontakt. Under den föregående perioden, när Dan Eliasson var GD, ansågs däremot en personlig handläggare och bra kundkontakt helt avgörande. En handläggare beskrev det som:

Det har ju förändrats bara på sista året eller 1,5 året, att nu är det inte så mycket fokus på det med personliga kundmötena, utan man ska fatta beslut på den information man har från början. Så det har man ju fått nedprioritera.

Också möten med samverkansparter prioriterades ned, vilket ett flertal studier visar (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017; Fransson & Quist 2018; Jacobsson, Wallinder & Seing 2020). En lokal specialist förklarade:

... våran nuvarande generaldirektör är ju tydlig med att vi har ju bara ett uppdrag, och det är ju och tillämpa försäkring korrekt, egentligen. Det andra, det får ju andra aktörer ta ansvar för. Sjukvården får ju ta ansvar för hur många sjukskrivningar dom har egentligen, det kan ju inte Försäkringskassan göra nånting åt. Arbetsgivarna får ju se till och fixa till arbetsmiljön, och kanske arbetsförmedlingen behöver ha en annan typ av resurser för och kunna jobba med dom som är arbetslösa än vad dom har idag. Så jag menar, vi kan ju bara ta ansvar för det som vi har här, vi har kanske gjort vårt uppdrag för stort.

Kärnuppdraget ansågs nu vara att ”försäkringsmässigt” utreda rätten till sjukpenning trots att lagen fortfarande stipulerade den dubbla uppgiften att utreda och ansvara för att samordna rehabilitering. Fokus låg på ”ökad kvalitet i utredningarna”, och dessa utredningar bestod i att läsa sjukintyg och kontrollera att all relevant information fanns med i intygen. Relevant information var tydliga beskrivningar av – inte bara diagnos – utan av funktionsnedsättning och aktivitetsbegränsning (enligt den så kallade DFA-kedjan).

Att slå vakt om försäkringen fick ett heroiskt inslag i den interna organisationskulturen, där handläggarna fick rollen av att rädda vad man

inom organisationen kallade ”världens bästa försäkring” för framtiden. Rollen som försäkringens väktare krävde mod och handläggarna fick uttrycklig uppbackning av sina chefer. Signalen var: ”Blir det fel, backar vi upp.” Uppdraget krävde också fokus: rehab-möten och klientkontakt upplevdes ta tid från kärnuppdraget (som var att utreda om försäkringsvillkoren var uppfyllda). Mycket fokus på lokalkontoren lades på att skapa samsyn om uppdraget och ”känslan för försäkringen”, och personalen förstod sig själva som tjänstemän i försäkringens tjänst. Att skydda försäkringen mot missbruk och överutnyttjande blev det som legitimerade och skänkte arbetet mening.

Att ledningen på lokalkontoren aktivt arbetade med att styra genom att bygga organisationskultur blev tydligt på de chefsdagarna vi bevistade. En lokalkontorschef kunde säga till en annan:

Grovt sett, ni bygger en kultur kring försäkringsmässighet och utfallsrättvisa. Det är det vi måste söka skapa. Det är en kultur som vi måste skapa. Ni har etablerat en kultur. Vi har den hos enskilda medarbetare, men inte som kontorskultur. Vi har medarbetare som aldrig gjort indragningar eller avslag.

Mycket av aktiviteterna på chefsdagarna handlade om att hitta gemensamma lösningar, få en enad röst, få samsyn och känna solidaritet mellan medarbetare och kontor, det vill säga bygga en gemensam organisationskultur och etablera samsyn.

En annan viktig dimension av Försäkringskassans organisationsidentitet och självbild är en formell organisation, en byråkrati. Regler och former är positivt laddade, och arbetet följer en tydlig formrationalitet. ”Här på Försäkringskassan är vi lite fyrkantiga”, kan man säga med stolthet i rösten. I myndighetens formella identitet ligger också att ”man inte är Arbetsförmedlingen” – ”där är det ’vilda västern’”, som en intervjuperson uttryckte det. Tydlighet uppskattas – ju tydligare regler och instruktioner, desto bättre. Kund- och serviceorienteringen under föregående period hade skapat en osäkerhet om vad en bra arbetsprestation som handläggare är, eftersom detta var svårare att mäta. Tydliga mål – som visionen om ett sjukpenningtal på 9,0 – samt kravet på ”försäkringsmässighet” uppskattades bland flertalet av intervjupersonerna på lokalkontoren; nu visste de vad som gällde. Tydlig ledning från specialister värdesattes också: ”Man får svart på vitt, hur man ska tänka”, som en handläggare uttryckte sig om det coachande ledarskapet från specialisterna. Personalen kände en trygghet i att ha tydligt

artikulerade mål och menade också att de kommer att nå målen, bara de inte blir störda av skott från sidan som kommer från en ”trigger-happy” GD och andra chefer. En lokal chef berättade att de handläggare hos hen som uppskattade att ha handlingsutrymme hade bytt jobb:

De jag har kvar här, dom gillar ramar och regler, att veta vad som är rätt och fel. De tycker inte om att ha handlingsutrymme. Jag har tre [handläggare] som har gått till Arbetsförmedlingen istället, där de upplever att de har handlingsutrymme.

Styrningen av försäkringskassan har pendlat kraftigt de senaste decennierna (ISF 2016; 2018). Organisationskulturen hjälper personalen att hantera dessa svängningar. Den dominerande kollektiva hållningen var vad vi kan kalla följsamhet som ett omfattat organisationsideal (Jacobsson, Seing & Hollertz 2019), förmågan att ställa om vid ständiga förändringar utan att resa för mycket frågor. Ett begrepp personalen själv använde var lojalitet. Två lokala chefer uttryckte följande i en gruppintervju: ”Framför allt finns det en väldigt stor lojalitet till organisationen och till försäkringen som gör att man är väldigt benägen att vilja göra rätt.” ”Vår kultur att vara lojala, villiga och göra rätt, så det blir ju också väldigt mycket att jobba på dom frågorna som våra uppdragsgivare formulerar för oss.” Att de anställda på lokalkontoren ”gillade läget” och var ”lojala” mot både organisationen och varandra var slående och, menar vi, en konsekvens av en stark socialisering genom utbildning och organisationskultur. En del anställda sade under mer informella samtal i lunchrummet (med en av oss författare) att kulturen är en lydriadskultur (Altermark 2020 ger en likartad bild). När det är bestämt att man ska göra på ett visst sätt, då gör man också så. Det finns en stark tradition av detta – en förståelse av sig själv som tjänsteman inom en byråkrati som är statligt styrd och då får man räkna med förändringar. De intervjuade tyckte sig se milsvida skillnader mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i förhållande till kultur och styrning – och de menade att på Arbetsförmedlingen finns en helt annan tradition av medbestämmande, som saknas hos Försäkringskassan. Som en enhetschef sade: ”Det finns ingen anledning att bråka om redan fattade beslut.” En intervju på Socialdepartementet bekräftade bilden av en ”lättstyrd” och följsam organisation, som också är van att utvärderas, granskas (av såväl forskare som Inspektionen för socialförsäkringen) och

styras. Medarbetarna vill ”göra rätt” och det rätta tenderar att uppfattas som något entydigt, som inte kräver så mycket tolkningsutrymme.

En del av vi-skapandet låg också i identiteten hos Försäkringskassan som en organisation som är ”på tårna”, en modern och effektiv organisation som ligger långt framme vad gäller digitalisering, med energiska chefer och med bra stöd och resurser till sina medarbetare. Det är en bra arbetsplats – en arbetsplats att vara stolt över. Trots det stora mediala trycket och de låga förtroendenivåerna, var de som arbetade på de kontor vi studerade stolta över sina jobb och över kassans utveckling. Känslan som förmedlades var lite av ”vi tillsammans mot en oförstående omvärld”. Dock påtalades av både chefer och handläggare att de handläggare som inte kände sig bekväma med nuvarande tolkning av uppdraget (försäkringsmässighet snarare än rehab-samordning) hade valt att lämna organisationen.

Det blev också tydligt att de som inte följde normerna och de för tillfället satta målen upplevdes som problematiska och frågan om hur mycket tålamod som organisationen ska ha med dem var ständigt återkommande. Antingen gör man som man blir tillsagd, eller så behöver man inte arbeta på myndigheten verkade vara en allmän uppfattning. Kassan har också en hög personalomsättning, vilket torde bidra till en homogen personalkår.¹ Vår poäng här är dock att strävan efter att skapa en homogen personal är starkt normerande, vilket vi kommer att utveckla när vi diskuterar den sociala styrningen.

Organisationsberättelser som normativ styrning

Organisationskultur blir operationell genom organisationsberättelser, som sprids av både chefer och medarbetare. Organisationsberättelserna tillhandahåller manus för hur man ska tänka och vara som handläggare på Försäkringskassan. De kan användas av ledningen som ett instrument att styra de anställdas syn på sin organisation och på sig själva och göra

¹ Antalet personer som slutade sitt arbete som personliga handläggare av sjukpenning ökade kraftigt under undersökningsperioden, från 7,45 % i december 2014 till 18,89 % i december 2019 (enligt data vi begärt ut från Försäkringskassan). 2019 skedde ett namnbyte från personlig handläggare till ”försäkringsutredare” – vilket väl illustrerar hur tonvikten i arbetet förskjutits. Förändringen syftade till att inte väcka fel förväntningar på arbetet och därmed försöka minska personalomsättningen. Åren 2020–21 har personalomsättningen i denna kategori legat på drygt 11 %.

dem anpassningsbara till förändringar på arbetsplatsen (Czarniawska 1997; Jacobsson kommande). Liksom vändpunkter är centrala i personliga livsberättelser är de centrala i organisationsberättelser. Under perioden 2011–15 ville ledningen på Försäkringskassan distansera sig från tidigare ”pinnjakt” och lämna styrning genom vad man kallade *command-and-control* (eller att ’styra med hela handen’) bakom sig. Den dominerande organisationsberättelsen var att när fokuset varit på produktion, ”tappade vi bort kunden, vi tappade bort dem vi är här för och förtroendet för oss störtök” (intervju, tjänsteman, huvudkontoret 2015). Under den nya GD:n (Begler) distanserade man sig i stället från den föregående perioden med dess kundinriktning. Grundtemat var nu i stället att tillämpningen av försäkringen ”varit för generös tidigare”. ”Vi var för snälla och slappa”, som en chef på huvudkontoret återgav diskussionen – vilket ansågs hota vad man i organisationen talade om som ”världens bästa försäkring”. Här återberättat av en handläggare:

Vi har världens bästa sjukförsäkring. Men värnar vi inte försäkringen ... [...] Att bo i ett av världens rikaste länder, där alla har tillgång till en ganska billig sjukvård, där man redan från att man föds går på barnavårdscentralen, där forskningen går framåt. Att samtidigt ligga på en av världens högsta sjuktal – det går inte ihop i min värld. Jag kanske låter krass och för hård i mina bedömningar men någonstans är det något som inte stämmer.

En annan handläggare beskrev försäkringen och rätten till sjukpenning så här:

Framför allt är det inte så att du per automatik har rätt till sjukpenning, bara för att du blir sjuk. Utan det är en fin välfärdssymbol [...] Men det är ju skattepengar som betalar sjukpenningen, så vi kan inte ge alla hur mycket pengar som helst, för då skulle det inte finnas någonting kvar i skattekassan.

I förlängningen var det heroiska och hedersamma uppdraget som försäkringens väktare också skatteväktare. Organisationsmanuset här var att restriktivitet i tillämpningen krävdes för att rädda försäkringen för framtiden. ”Försäkringsmässigheten” blev ett symboliskt uttryck för detta. Som en handläggare beskrev, gällde det ”att se till att vi strikar upp och säkrar ingången i försäkringen och 180-dagarsbedömningarna”. Det var samtidigt en uttalad förväntan från organisationen att ökat antal avslag eller indrag skulle följa av den ökade försäkringsmässigheten. En

enhetschef förklarade i en intervju: ”försäkringsmässigheten indirekt är avslag och indragningar”.

En berättelse som fungerade sedelärande och som var vida spridd i organisationen vid tiden och dök upp i alla möjliga sammanhang var den om ”handläggaren som aldrig gjort avslag”. Poängen, eller sensmoralen, var att detta är oacceptabelt och arbetar man på Försäkringskassan måste man ha det som krävs, det vill säga våga fatta ”negativa beslut” (som är kassans interna vokabulär för avslag eller indrag). Med andra ord gäller det att uppvisa karaktär. Berättelsen om ”handläggaren som aldrig gjort avslag” kan ses som en normerande motberättelse till föreställningen om ”den försäkringsmässige handläggaren” (Jacobsson, kommande). Vi såg ovan bekännelsen av en lokal chef att hans kontor ”har medarbetare som aldrig gjort indragningar eller avslag”, varför en lokal kulturförändring krävdes. En lokal chef berättade för andra chefer på chefsdagarna att hen tar upp detta i dialogen med enskilda medarbetare: ”Kan det verkligen vara rimligt att Kalle gjort sju indragningar och du har inte gjort en enda?” Men personalen reflekterade också över frågan: ”Är det okej att inte ha några indragningar när vi handläggare ändå har en hög avslutning?” (observation, chefsdag). Med avslut menas här att klienten inte inkommer med en ny ansökan.

Det är ingen ”tycka-synd-om-försäkring” var ett annat uttryck som förekom på lokalkontoren. Organisationsmanuset var här att ”vi får inte blir för snälla”, i synnerhet vad gäller de psykiska diagnoserna (röst i teammöte mellan handläggare). Betoningen i organisationen var på sjukförsäkringen som en ”omställningsförsäkring”: ”Försäkringen täcker liksom inte att du som har varit med om en nedsättning ska få gå på sjukpenning resten utav livet på grund av det, utan då kanske du får omskola dig till något annat som mer passar” (områdeschef). En handläggare uttryckte det så här: ”Det här är en försäkring som vilken som helst, och den täcker inte precis allt och efter ett halvår så täcker inte det här längre.” När omställningsförsäkringen betonades, tonades samtidigt sjukförsäkringen som inkomstförsäkring ned: ”Vi ska inte ha ekonomiskt ansvar för dem. Det måste vi komma ifrån” (handläggare). Lagens förarbeten däremot talar om sjukförsäkringen som både en inkomst- och en omställningsförsäkring; men ju längre sjukskrivning, desto starkare blir inslaget av omställningsförsäkring (SOU 2015:21).

”Sjukskrivning är inte den bästa medicinen” löd en annan organisationsberättelse – ”ju längre du är sjukskriven, desto svårare blir

det att komma tillbaka”. Försäkringskassan skriver i ett diskussionsmaterial om att förebygga sjukfrånvaro: ”De senaste åren har forskningen i en allt större utsträckning kunnat påvisa möjliga negativa konsekvenser av sjukskrivning som behandlingsmetod” (Försäkringskassan 2015 s. 2). En områdeschef uttryckte det så här: ”Arbete är ju främjande egentligen. Så man kan ju egentligen må bättre av att arbeta.” Att arbete i sig själv är rehabiliterande är en diskurs inom en del av forskningen om rehabilitering till arbete (Seing 2014). Selektiv användning av forskning inom myndigheten blir ett sätt att legitimera en för tillfället rådande tillämpning av försäkringen. En hård prövning gjordes särskilt efter 180 dagar, med motiveringen att det är bra för individen att återgå så fort som möjligt. Detta gällde också kassans egna anställda, där en chef beskrev idealet att återvända till arbetsplatsen så snabbt som möjligt. Att befinna sig på arbetsplatsen och inte utföra arbetsuppgifter uppfattades som bättre än att vara hemma.

När det politiskt satta målet om ett sjukpenningtal om 9,0 återberättades i organisationen, hade föreställningen om en *naturlig* nivå på det svenska sjukalet etablerats. Som en områdeschef sade till sin personal: ”Ert uppdrag är att tillämpa försäkringen förstås – samtidigt bör ni känna till att 9,0 är en rimlig nivå när det gäller sjukpenning. Nu ligger vi på 10,5” (observation, APT-möte; se även Jacobsson, Seing & Hollertz 2019). Fokuset på att utreda berättigande till ersättning snarare än samordning av rehabiliteringsinsatser fann också en legitimering: En samverkansansvarig började ett annat personalmöte med att säga att ”den viktigaste samverkan sker i er handläggning” (observation, APT-möte), det vill säga grindvaktsfunktionen var viktigare än samordningsmötena. Den begränsade klientkontakten legitimerades i sin tur med organisationsberättelsen om ”rättssäkerhet” och ”utfallsrättvisa”. Vår och andras studier antyder organisationsmanuset att det är ”mer rättssäkert utan kundrelation”, det vill säga det är lättare att ”fatta negativa beslut” och följa regler bättre utan personlig relation till den försäkrade (Fransson & Quist 2018 s. 120–1). Uppfattningen var att objektiviteten i bedömningen underlättades om man inte hade personlig klientkontakt (Altermark 2020).

När olika handläggare använder samma ord, uttryck och berättelser på olika lokalkontor och att detta också är beskrivet i annan forskning under samma period, kan vi sluta oss till att det är organisationen som talar, genom subjekten. Organisationsberättelserna blir alltså också ett sätt att normativt impregnera medarbetarna och i förlängningen formera

lämpliga subjekt, i vårt fall handläggarsjälvt som har ”det som krävs” för uppdraget, som det för tillfället tolkas. I vårt fall handläggarsjälvt som har modet att grindvakta tillträdet till försäkringen tuffare och avslå fler ansökningar än tidigare.

Den kraftiga pendlingen i styrformer och verksamhetsideal, legitimerade av skilda organisationsberättelser, i kombination med Försäkringskassans hierarkiska karaktär innebär samtidigt en organisationskultur där dagens ”sanning” tenderar att bli allenarådande, och där tidigare tanke- och arbetssätt diskvalificeras. Det är något som också stöds av en studie gjord av Inspektionen för socialförsäkringen under samma period (ISF 2018). Vi ser i vårt material ett flertal exempel på att det är viktigt att göra avbön och ta avstånd från sådant man tidigare trott på, i kollektiva forum såväl som i enskilda intervjuer, för att på så vis manifestera lojalitet och markera att man ansluter sig till rådande normer. En anställd på kassans huvudkontor bekände till exempel i en intervju att hen tidigare ”trott på mål- och resultatstyrning” men sedan ”insett att det var fel” och lett till ”pinnjakt”. En lokal chef uttryckte att det var ”skämmigt” att inse i hur hög grad hen själv bidragit till ”statistikbeteende” hos de anställda, där handläggarna prioriterade det de mättes på och valde bort annat. Men snart därefter var det alltså kundorienteringen som många insett ”ledde fel” och ett tydligt mål (9,0) uppfattades som något bra, både som målinriktning och måttstock på framgång (se även Altermark 2020).

Den höga personalomsättningen, liksom internutbildningar som är inriktade på den senaste tolkningen av uppdraget, förstärker tendensen att diskvalificera sådant man gjort tidigare. Inspektionen för socialförsäkringen varnade för att handläggarna riskerar att förlora helhetsynen och kompetensen att ta sig an hela uppdraget, det vill säga både utredning av rätten till ersättning och samordningsansvaret (ISF 2018). Inställningen att ”tidigare gjorde vi fel, nu gör vi rätt” i kombination med duktighetsnormer och stark vilja att ”göra rätt” var framträdande i vår studie, vilket underlättade att följa med i de kraftiga pendlingarna. Organisationsberättelserna legitimerade skiftena och bidrog till att skapa uppslutning bakom och engagemang i de nya målen. De styrde medarbetarnas ansträngningar i en gemensam riktning och gjorde att de nya målen framstod som meningsfulla och eftersträvansvärda – vad omvärlden än må anse.

Organisationsritualer som normativ styrning

Den informella, normativa styrningen och kontrollen blir som tydligast – och kanske som effektivast – i och genom den sociala styrningen på arbetsplatsen. Trots den hårda arbetsbelastningen på handläggare ägnas betydande arbetstid på Försäkringskassan åt möten av olika slag, inte minst sedan teamarbete infördes. Mötenas betydelse i organisationen ska ses i ljuset av den informella styrningen och normativa impregneringen, menar vi. Men de är också en konsekvens av att det är ett krävande arbete, där socialt stöd är betydelsefullt.

Vi ser möten som manusstyrda organisationsritualer. I sociologen Randall Collins förståelse av vad han benämner interaktionsritualer, är det centrala att ritualer fokuserar gruppens uppmärksamhet på gemensamma symboler. Detta producerar på så vis såväl ett gemensamt grupp-tänkande som gemensamma känslor och stämningar, vilket stärker den inbördes solidariteten (Collins 1990, med inspiration från Durkheim 1995) och uppslutningen bakom gemensamma mål, kan vi tillägga. Målet om 9,0 stod i fokus för uppmärksamheten på organisationsritualerna under våra observationer. ”Allt vi gör ska påverka målet 9,0”, som en chef uttryckte det på ett arbetsplatsmöte. I regionen i fråga kunde man redan se en minskning: ”Vi har kraftsamlat och vi ser en minskning av sjukpenningtalet” (observation, APT-möte). ”Jaaa”, jublade handläggarförsamlingen och uttryckte härmed en gemensam känsla av stolthet över prestationen.

Men det var ändå i teamen som de viktigaste vardagliga organisationsritualerna ägde rum, informellt på teamtavlan (Hjärpe 2019) och framför allt i det organiserade teamarbetet. Med managementfilosofin *lean* (ursprungligen utvecklad på Toyota) kom idén om ”daglig styrning”, vilket bland annat praktiserades på lokalkontoren genom ”pulsmöten”. Pulsmöten skedde på morgonen, var snabba och på stående fot. Ofta var mötena förlagda i korridoren där en teamtavla var uppställd, med information om teamets arbetssituation. I de dagliga pulsmötena skulle teamet ”ta pulsen” och vid behov skicka signaler (”impulser”) uppåt att de behövde extra stöd eller hjälp av sin chef eller andra kompetenser.

Teamen förenades kring självförståelsen av att utgöra försäkringens väktare (enligt det spridda organisationsmanuset ovan) för vilket 9,0 var en symbol. Med teamarbetets införande kom också teamet att bli den viktigaste enheten i handläggningen av sjukförsäkringen. Det blev mindre fokus på individuell prestation och mer på teamets. Teamarbetet på de

lokalkontor vi studerade var inriktat på att stödja varandra, inte på att konkurrera inom teamet utan se till att gemensamt implementera försäkringen och uppnå produktionsmålen (att följa rehabkedjans tidsintervaller och kontrollstationer). Vi-känslan skapades genom att ha gemensamt ansvar för de ärenden som teamet hade att hantera och vid behov avlasta varandra. Vi-känsla skapades också av höga krav på öppenhet mellan varandra: ”Vi hjälps åt, vi är ett team, ett kontor, ett område, en kassa. Och vi ska gemensamt uppnå ett mål – nu är det 9,0.” Sjukpenningtalet och andelen avslag och indrag kommunicerades till handläggarna en gång i månaden i samband med arbetsplatsträffar, då mätt på områdesnivå. Ett tydligt mål att jobba mot enade såväl kassans personalgrupper som kontorens. På några av kontoren var de lokala cheferna i hög grad synliga i vardagen och stöttande. En lokal chef berättade: ”Det som har uppskattats i en enhet är att jag har varit väldigt närvarande, jag träffar coacherna [teamcoacherna], jag går runt till alla och säger hej till alla varje dag.” En annan chef sade:

Jag har jobbat mycket med teamsammanhållning. Att uppmuntra, att peppa andra att vara med. Det är klart att om man gillar sitt team jobbar man med teamets resultat i stället för att jobba för sitt bara. Det är ju det som är tanken. Jag följer bara upp på team, jag tittar aldrig på individnivå.

Vi menar att formeringen av denna tillsammanskänsla samtidigt underlättade för medarbetaren att bli ett med organisationen. Den här formen av styrning, som ”sömlöst” integrerar horisontella och vertikala styrningsmekanismer, är ett effektivt sätt att normativt styra medarbetarna. Exempel på att medarbetarna i hög grad internaliserat organisationens mål var när teamen utvecklade sina egna ritualer och självorganiserade belöningar när de uppfyllt organisationens mål. Ett team brukade gå på after work tillsammans – på eget initiativ utanför arbetstid och betalat av dem själva – när de uppnått uppsatta mål. Sådana trevlighetspraktiker (Eriksson 2015 s. 125 f.) blir sätt att stärka inte bara banden mellan teammedlemmarna utan också den emotionella tillknytningen till organisationen och dess mål. Känslan av organisatorisk tillhörighet och kollektiv med gemensam mission stärks. Med Selznicks tankegång är teamarbetet och andra vardagsritualer sätt på vilka den formella organisationen blir en social grupp, och organisationen laddas med värde, också bortom utförandet av den tekniska arbetsuppgiften. Engagemang i och

uppslutning bakom organisationens mål skapas i och genom organisationsritualerna, och den normativa ordningen reproduceras.

Men teamarbetet var också starkt normerande och disciplinerande. ”Avvikelser” skulle uttryckligen slipas bort och ”dikeskörningar” undvikas, som en lokal chef uttryckte det. Lokalkontoren ville inte ha handläggare som avlog för många eller för få ansökningar – så kallade dikeskörare. Och klarar man inte av att jobba i team – om man inte är en lagspelare – passar man inte heller in på Försäkringskassan. En controller beskrev det så här:

När ni tar den här tjänsten ska ni jobba i team. Punkt. Det är det arbetssättet vi har här. Och vi har haft den diskussionen med vissa handläggare som har sagt att ”jag gör ett bra jobb, men jag vill inte jobba i team”. Då får man säga att ”jaha, men det funkar inte att vi har ett undantag för dig, utan du måste då också, för att utvecklas, ta till dig det här arbetssättet. Så här gör vi här, och vi förstår och har förståelse för att du kan behöva tid för det, och då får du ta det lite lugnt, men det är ändå dit du ska”. Så har det funkat jättebra. [...]. Så det är en mognads sak också. Hur mycket klarar jag av att blotta mig och jobba med andra?

Att kunna arbeta i team sågs alltså som en fråga om mognad och vissa team var mer mogna än andra. En verksamhetsområdeschef beskrev variationen:

Och det är ganska stor variation mellan teamen också då, mellan alla dom som jag har träffat, som jag bedömer väldigt mogna och välfungerande team och så möter jag team som är inte alls med i matchen, utan det är ett gäng individer [...] det var mer ett antal individer som tyckte och tänkte en massa saker då. Så vi har en ganska stor skala på teamutvecklingen.

Teamen förväntades alltså utveckla ett gemensamt och enhetligt tänkande. Det innebär att teamarbetet också leder till gruppträck. En handläggare uttryckte det så här:

Alltså, det är ju ett väldigt gruppträck så klart, det är det ju. Teamet ... framförs ju som något som ska stötta varandra ... men jag ser det inte så bara. Utan det ökar ju på gruppträcket något fruktansvärt, liksom. Att man vill inte vara till last för teamet och man vill inte ha dåliga siffror för teamet. Och – nu är jag ny just här – så nej, det är inte helt hälsosamt.

Det starka grupptrycket inom teamen verkade i sig konsensusfrämjande, där mer kritiska röster tenderade att tryckas undan. Att utveckla explicita ”teamregler”, som en del team i vår studie fått formulera för sitt teamarbete i samband med en teamutbildning, förstärkte detta. Regler som teammedlemmarna själva förhandlat fram blir svårare att ifrågasätta och kan bli mer bindande än om ledningen pådyvlat dem. De är ytterligare ett exempel på den ”sömlösa” integrationen av vertikal och horisontell styrning inom organisationen. Teamarbetet kännetecknades av konsensusretorik – det här är ett samarbete och det ska råda god stämning och samförstånd. Att utmana regler och normer kan vara krävande – här står inte bara den gemensamma ärendehanteringens på spel utan också övriga teammedlemmars välbefinnande. Vi ser teamarbetet som centralt i konsensuskapandet inom Försäkringskassan, och i förlängningen också i motståndets söndervittring.

Vi kan uttrycka det som att teamen fungerar som ”moraliska korsetter” för handläggarna. De hjälper både till att hålla teammedlemmarna innanför ramarna och att få dem att stå raka i ryggen, stärkta av gruppen och stolta över uppdraget. Teamet ger också ett emotionellt stöd vid svåra beslut. Teamen fungerar därmed som ”kuddar” som tar lite av stötarna i friktionen med en oförstående omvärld: Även om det är jobbigt att kunder är upprörda, känner den enskilde handläggaren att hen har teamet, specialisterna och cheferna bakom sig – ett helt kollektiv. Hen har fått fler argument och därmed ”råg i ryggen”, starkare övertygelse om att ”jag fattar rätt beslut”, vilket skapar en känsla av trygghet i ett svårt arbete. Att det blir lättare att göra avslag och indragningar av sjukpenning i och med teamarbetet, uttryckte både chefer och handläggare i vår studie. Den normativa impregneringen fungerar alltså som skydd för den enskilde och reducerar osäkerhet och i förlängningen stress.

Ett ytterligare sätt att normativt impregnera medarbetarna var att skydda nya medarbetare från influenser från äldre – och mer garvade – medarbetare. Det beskrevs som en tydlig vinst att skapa grupper med en viss syn på försäkringen och på uppgiften. På ett kontor hölls exempelvis nya handläggare separat i ett eget team i ett halvår. Introduktion och formering av nyanställda är ett kraftfullt instrument för normativ impregnering och därmed kontroll.

Normativ styrning presenterar sig ofta i termer av utveckling och lärande (Kunda 2006). Arbetsplatslärandet som skedde i teamarbetet, där handläggarna lärde av varandra och med varandra, var en central del i

att skapa konsensus och en vi-känsla och alltså i den normativa styrningen. Specialisternas roll i arbetsplatslärandet var också helt avgörande. Det var de som vägledde och styrde handläggarna mot att hantera ärendet på vissa sätt, och det var specialisternas kunskap som gjorde att fall skulle behandlas alltmer lika. De reflekterande teamen är ett exempel på detta – att inom ramen för teamet gemensamt lära sig hur man ska tänka om bedömningarna. Frågor i ärenden som handläggarna upplevde som svåra kunde tas med till de återkommande teammötena, och där kunde man få input av kollegor och specialister på försäkringen och även försäkringsmedicinska rådgivare. Genom att undvika att använda specialisterna som en ”frågelåda” och i stället som ett instrument i lärandet kunde enhetlighet och upplevelsen av att ”vi jobbar på samma sätt” förstärkas. Handläggarna fick också känslan av att det var de som kom fram till lösningarna, vilka sedan fick specialisternas godkännande eller coachande korrigerings. Vi tolkar de reflekterande teamen som ett forum för att etablera samsyn i rituell form.

Sammanfattningsvis har vi sett exempel på att arbetsplatsritualer, som exempelvis teamarbete, är betydelsefulla för vi-skapande, konsensusbevarande och emotionell tillknytning till, i det här fallet, en offentlig organisation, vilket för övrigt är mycket likartat effekterna av normativ styrning när den används inom företagsvärlden (Barker 1993; Knights & McCabe 2003). Teamarbetet förband på ett relativt ”sömlöst” sätt den individuella handläggarens motivation, syn på och känslor inför sitt arbete med organisationens rationalitet och mål och blev därmed ett viktigt sätt att formera för organisationen lämpliga handläggarsjälv.

Informell styrning gjorde förskjutning av fokus och reducering av komplexitet möjlig

Kapitlet har bidragit med en studie av byråkratins inre liv. Analysen har visat att informell styrning i form av normativ impregnering är central för etableringen av samsyn inom Försäkringskassan och i normeringen av handläggare. Vi ska här dra några vidare slutsatser av studien.

Försäkringskassans självbild är att man är en mycket formell myndighet som fattar korrekta beslut i enskilda försäkringsärenden. I kommunikationen med den sjukskrivne är den enskilde handläggaren

ensam ansvarig för beslutet. Men vår etnografiska studie ger vid handen att den informella och normativa styrningen av handläggarna och handläggningen är betydande, och i de reflekterande teamen är bedömningen i mångt och mycket en kollektiv process. Det är också teamet som gemensamt ”äger” de ärenden som teamet har att hantera. Dessa kollektiva processer, som sker inom teamet, är dolda för den sjukskrivne – samtidigt som de faktiskt kan påverka ärendet.

Informell styrning kan krävas för att uppnå formella mål, men styrningen kan också bidra till förskjutning av mål i organisationer. Vi såg att detta slags normativa styrning – genom att etablera en bestämd organisationskultur och självbild, cirkulera normerande organisationsberättelser och social styrning i vardagen – resulterade i att komplexiteten i uppdraget som sjukförsäkringshandläggare reducerades. Målet försköts också så att visionen om ett sjukpenningtal på 9,0 överskuggade sjukförsäkringen som en inkomstförsäkring liksom den lagstadgade uppgiften att samordna rehabiliteringen av den enskilde. Den normativa styrningen och impregneringen underlättade fokusförskjutningen och kunde till och med göra den attraktiv för handläggarna. Den bidrog till att reducera komplexiteten i uppdraget och skapa visshet och trygghet kring den enskilde handläggarens arbetsprestation. Vi skulle med Selznicks ord kunna säga att nya ”strävanden” skapades inom organisationen (1957 s. 9), och i vissa fall förmådde medarbetarna att delta i organisationen i än högre grad än deras formella roll krävde (Selznick 1957 s. 17, 67), som i fallet med de självinitierade belöningsritualerna när organisationens mål var uppfyllda. Faktum är att avslagen av sjukpenning efter 180 dagar femdubblades under perioden 2015–2020 (Altermark 2020 s. 23). Vi menar att om man ska förstå hur organisationen på kort tid kom att öka avslagen på sjukpenning, till och med mer än vad kassan själv prognostiserat (ISF 2018), måste man förstå den roll informell – och social – styrning spelar. Den informella och normativa styrningen av byråkratier förtjänar mer uppmärksamhet i framtida forskning. Den kan underlätta att nå parlamentariskt satta mål, men den kan också riskera att leda bort från det parlamentariskt beslutade.

Ambitionen att skapa en homogen personalgrupp – genom de informella styrtekniker vi pekat på – tenderar att i Försäkringskassan motiveras och legitimeras med hänvisning till idealet om lika utfall eller ”utfallsrättvisa”. Men enligt Selznick (1957 s. 11) är det viktigt att också ställa sig frågan: Finns det faktorer som hindrar en organisation från att ställa rätta frågor? Vad gör den normativa impregnering vi pekat på med

denna förmåga hos organisationen och dess medarbetare? I vår studie bidrog den normativa impregneringen till begränsat utrymme för avvikande röster och kritik att göra sig gällande – och kan ha bidragit till den ökade personalomsättningen bland handläggare i sjukförsäkringen.

Informell styrning och normativ impregnering förekommer sannolikt i alla organisationer, i högre eller lägre grad. Ett antal samverkande faktorer kan möjligen förklara varför detta slags styrning faktiskt är särskilt betydelsefull i just Försäkringskassan. Vi har pekat på att det är en stor myndighet med hög personalomsättning och ständiga GD-byten, vars verksamhet är under ständig debatt och ofta får utstå offentlig kritik. Delvis som ett svar på kritiken från omvärlden pendlar styrformerna och det interna fokuset i organisationen kraftigt, trots en betydande kontinuitet i det lagstadgade uppdraget. Till detta ska läggas det strukturella trycket från en hög arbetsbelastning och ständig tidspress – de sjukskrivna vill ha sina pengar i tid. Det ger ett starkt behov av att prioritera i verksamheten. Under vår undersökning var ledningen på lokalkontoren tydliga med att de, givet resursbegränsningarna, prioriterade ner externa möten för att ”ta ansvar för rätten till sjukpenning”, som en chef formulerade det. Den normativa impregneringen var behjälplig i den vardagliga prioriteringen av arbetsuppgifterna och i legitimeringen av den.

Vidare har personalen på Försäkringskassan inte någon gemensam yrkesutbildning och därmed inga gemensamma professionella normer som kan skapa friktion i relation till organisationens normer och ideal. Försäkringskassans handläggare är snarare vad forskningen benämnt som ”organisationsprofessionella”, där lojalitet med organisationens för tillfället rådande mål är det överordnade (Evetts 2011; Liljegren 2012). Vi såg också en viss osäkerhet hos handläggare inför deras arbete, som gjorde att ett *safe concept* (Selznick 1957 s. 11), som tydliga instruktioner, blev attraktivt.

Den begränsade kundkontakten bidrog också till att minska friktionen, jämfört med myndigheter som Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten där verksamheten måste individanpassas för att fungera (Jacobsson, Wallinder & Seing 2020; Hollertz, Wallinder & Jacobsson 2021). Med begränsad kundkontakt blir det också lättare för Försäkringskassans personal att följa med i organisationens svängningar. Att Försäkringskassan är en mycket hierarkisk organisation som dessutom är relativt sluten mot omvärlden – både klienter och samverkande myndigheter (Hollertz, Jacobsson & Seing 2017) – torde göra att förutsättningarna för

normativ impregnering är ovanligt gynnsamma. Framtida forskning kan med fördel undersöka den normativa impregneringens roll och gränser i organisationer där självständiga professioner spelar en starkare roll.

Tack

Kapitlet har skrivits inom ramen för forskningsprojektet *Granskningskulturen och handläggaren: En studie av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan*, finansierat av Riksbankens Jubileumsfond (SGO14-1192). Tack Ida Seing, som bidragit till datainsamlingen, och all personal på Försäkringskassan, som delat med sig av sitt dagliga arbete.

Referenser

- Altermark, Niklas (2020). *Avslagsmaskinen: Byråkrati och avhumanisering i svensk sjukförsäkring*. Stockholm: Verbal.
- Alvesson, Mats & Willmott, Hugh (2002). Identity regulation as organizational control: Producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies*, 39(5), 619–44. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00305>
- Barker, James R. (1993). Tightening the iron cage: Concertive control in self-managing teams. *Administrative Science Quarterly*, 38(3), 408–437. <https://doi.org/10.2307/2393374>
- Bergström, Ola & Knights, David (2006). Organizational discourse and subjectivity: Subjectification during processes of recruitment. *Human Relations*, 59(3), 351–371. <https://doi.org/10.1177/0018726706064179>
- Collins, Randall (1990). Stratification, emotional energy, and the transient emotions. I: Theodore Kemper (red.). *Research agendas in the sociology of emotion*. New York: State University of New York, s. 27–58.
- Czarniawska, Barbara (1997). *Narrating the organization: Dramas of institutional identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarniawska, Barbara (2007). *Shadowing and other techniques for doing fieldwork in modern societies*. Malmö: Liber.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Durkheim, Emile (1995) [1912]. *The elementary forms of religious life*. New York: The Free Press.
- Eliasson, Dan & Brattlund, Lars-Åke (2013). Ett samhälle där människor känner sig trygga om livet tar en ny vändning. Powerpointpresentation. Försäkringskassan.
- Eriksson, Erik (2015). *Sanktionerat motstånd: Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lund: Lunds universitet.
- Etzioni, Amitai (1961). *A comparative analysis of complex organizations: On power, involvement, and their correlates*. New York: Free Press.
- Evetts, Julia (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4), 406–422. <https://doi.org/10.1177/0011392111402585>
- Fransson, Martin & Quist, Johan (2018). *Fri som en fågel: En studie av återprofessionalisering inom Försäkringskassan*. Karlstad: Karlstads universitet, Service Research Center.
- Försäkringskassan (2015, juni). Åtgärdsområden för att förebygga sjukfrånvaro. Diskussionsmaterial (kort version). Försäkringskassan.

- Försäkringskassan (2016). Verksamhetsplan 2016. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2018). Årsredovisning 2018. <https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/0d8a7c1c-3917-4b98-bfc9-b0bf3c007fe/fk-arsredovisning-2018.pdf?MOD=AJPERES&CVID=> [Hämtad 2021-02-09].
- Hall, Patrik (2012). *Managementbyråkrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjärpe, Teres (2019). Social work on the whiteboard: Governing by comparing performance. *Social Inclusion*, 7(1), 185–195. <https://doi.org/10.17645/si.v7i1.1829>
- Holmgren Caicedo, Mikael, Mårtensson, Maria & Tamm Hallström, Kristina (2015). *När handläggaren blev teammedlem: Om autonomi, lärande och styrning i Försäkringskassan*. Rapport 2015:13. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Hollertz, Katarina, Jacobsson, Kerstin & Seing, Ida (2017). Den transparenta organisationen: Handläggaren och visibilitetskulturen i Försäkringskassan. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 3–4, 239–260. <https://doi.org/10.3384/SVT.2017.24.3-4.2387>
- Hollertz, Katarina, Wallinder, Ylva & Jacobsson, Kerstin (2021). Prefabricerade modulhus eller arkitektritade lösvirkeshus? Skilda handläggarideal inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 27 (2) 27-48.
- ISF (2016). *Försäkringskassan i förändring: En studie av myndighetens styrande dokument år 2005–2016*. Arbetsrapport 2016:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- ISF (2018). *Förändrad styrning av och i Försäkringskassan: En analys av hur regeringens mål om ett sjukpenningtal på 9,0 sjukdagar påverkar handläggningen av sjukpenning*. Rapport 2018:16. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Jacobsson, Kerstin (kommande). The storying of experience: Shaping caseworker subjectivity at social insurance agencies. I: Cecilia Hansen Löfstrand & Kerstin Jacobsson (red.). *Transforming subjectivities: Studies in human malleability in contemporary times*. London: Routledge.
- Jacobsson, Kerstin, Seing, Ida & Hollertz, Katarina (2019). Följsamhet som styrningsideal på Försäkringskassan: Ett hot mot rättssäkerheten? *Socialmedicinsk tidskrift*, 96(5), 682–89.
- Jacobsson, Kerstin, Wallinder, Ylva & Seing, Ida (2020). Street-level bureaucrats under new managerialism: A comparative study of agency cultures and caseworker role identities in two welfare state bureaucracies. *Journal of Professions and Organizations*, 7 (3) 316-333. <https://doi.org/10.1093/jpo/joa015>

- Knights, David & McCabe, Darren (2003). Governing through teamwork: Reconstituting subjectivity in a call centre. *Journal of Management Studies*, 40(7), 1587–1619. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00393>
- Kunda, Gideon (2006/1992). *Engineering culture: Control and commitment in a high-tech corporation*. (2 uppl.). Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Liljegren, Andreas (2012). Pragmatic professionalism: Microlevel discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15(3), 295–312. <https://doi.org/10.1080/13691457.2010.543888>
- Seing, Ida (2014). *Activating the sick-listed: Policy and practice of return to work in Swedish sickness insurance and working life*. Linköping: Department of Medical and Health Sciences.
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. Berkely: University of California Press.
- Socialdepartementet (2015). Uppdrag att stärka sjukförsäkringshandläggningen för att åstadkomma en välfungerande sjukskrivningsprocess. Regeringsbeslut 2015-11-12.
- Socialdepartementet (2016). Regleringsbrevet för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17717> [Hämtad 2021-02-09].
- Socialförsäkringsbalken 2010:10. Stockholm: Socialdepartementet.
- SOU 2015:21. *Mer trygghet och bättre försäkring*. Stockholm: Fritzes.
- Ståhl, Christian & Andersson, Frieda (2018). Shifting to value-based principles in sickness insurance: Challenges in changing roles and culture. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 28(4), 730–739. <https://doi.org/10.1007/s10926-018-9759-9>
- Tamm Hallström, Kristina & Thedvall, Renita (2015). Managing administrative reform through language work: Implementing lean in Swedish public sector organisations. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 19(2), 89–108.
- Weber, Max (1987). *Ekonomi och samhälle: Förståelsesociologins grunder: 3. Politisk sociologi*. Lund: Argos.