



LUND UNIVERSITY

Mellan handläggare och administratör - Om Försäkringskassans personliga handläggare och yrkesrollens svåra balans

Schenk, Anett

2015

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Schenk, A. (2015). *Mellan handläggare och administratör - Om Försäkringskassans personliga handläggare och yrkesrollens svåra balans*. (Research Reports in Social Work; Vol. 2015:2). Lund University, School of Social Work. <http://www.soch.lu.se/sites/soch.lu.se/files/rsw15-2.pdf>

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

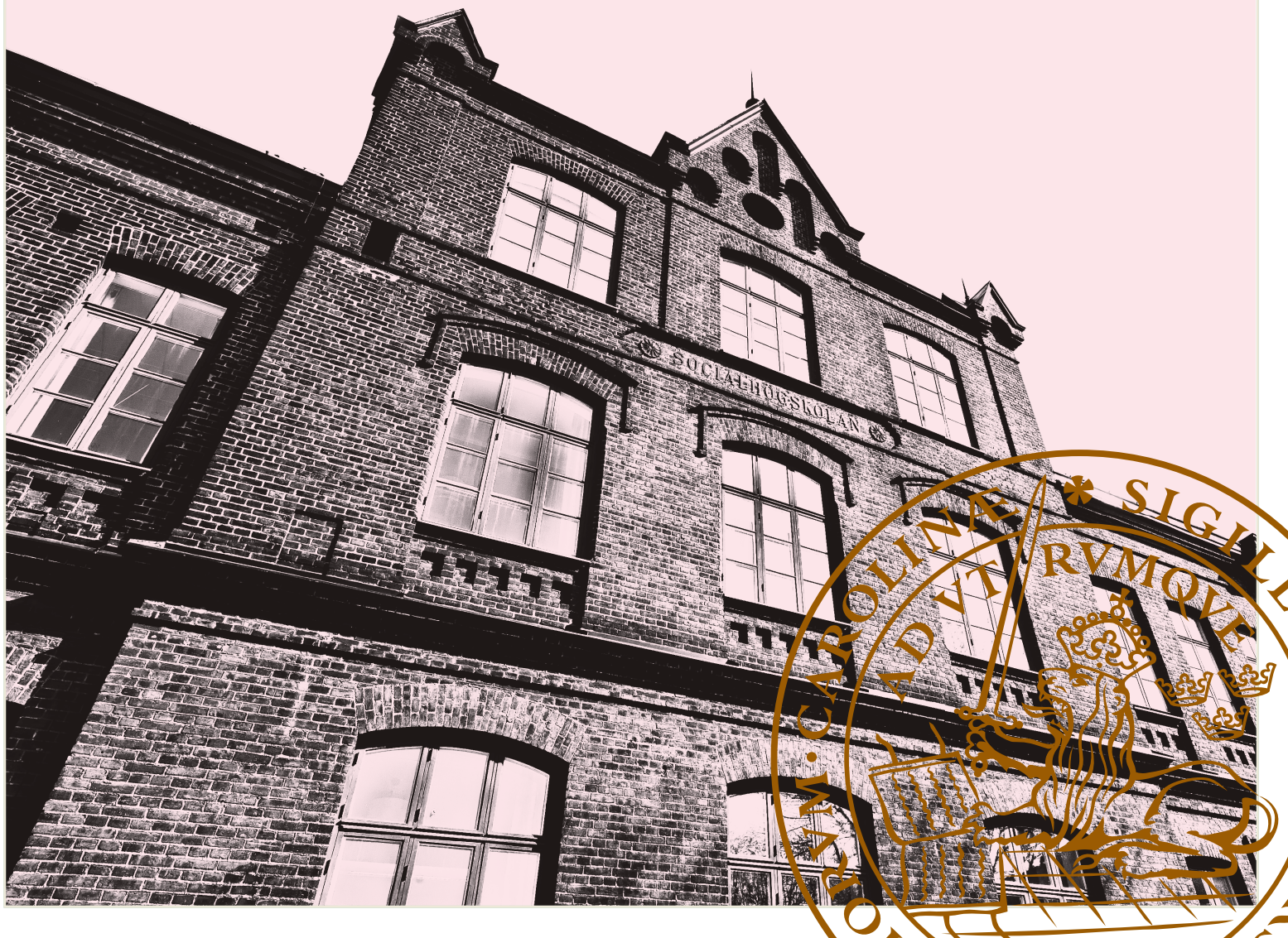
LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Mellan handläggare och administratör

Om Försäkringskassans personliga handläggare och yrkesrollens svåra balans

ANETT SCHENK



ISBN: 978-91-7623-582-9

© Författaren och Socialhögskolan, 2015

Redaktör: Lars Harrysson

Adress: Lunds universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

SAMMANFATTNING	3
SUMMARY.....	3
FÖRORD	5
1. INLEDNING	7
2. FÖRSÄKRINGSKASSAN – EN MYNDIGHET I FÖRÄNDRING	9
3. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	12
4. METOD OCH SPECIFIKA FRÅGESTÄLLNINGAR	17
5. VAD ÄR EN PERSONLIG HANDLÄGGARE? – DE FORMELLA YRKESKRAVEN	21
6. VAD ÄR EN KOMPETENT PERSONLIG HANDLÄGGARE? – TOLKNING AV YRKESROLLEN OCH UPPFATTNINGEN OM ARBETET SOM PERSONLIG HANDLÄGGARE	30
7. HUR FÅR MAN GÖRA? – HANDLÄGGARNAS HANDLINGSUTRYMME.....	41
8. SLUTDISKUSSION – YRKESROLLENS SVÅRA BALANS	49
REFERENSER	54
BILAGA 1 – INTERVJUGUIDE TILL SENIORA HANDLÄGGARE.....	57
BILAGA 2 – INTERVJUGUIDE TILL JUNIORA HANDLÄGGARE.....	59
BILAGA 3 – INTERVJUGUIDE TILL CHEFER	61
BILAGA 4 – INTERVJUGUIDE TILL HR-PERSONAL.....	63

Sammanfattning

Med introduktionen av personliga handläggare gjordes ett försök att renodla en ny yrkesroll inom Försäkringskassan. Denna rapport bygger på intervjuer med personliga handläggare, enhetschefer och HR-specialister som genomfördes hösten 2008 till våren 2009. Syftet är att undersöka hur yrkesrollen tolkas av yrkeskåren, d.v.s. hur personliga handläggare upplever yrkesrollens syfte, kärnelement och handlingsutrymme. I intervjuerna framträder den svåra balansen mellan yrkesrollens professionella och byråkratiska sida. Handläggarnas individuella tolkning av yrkesrollen varierar beroende på tidigare utbildning och yrkeserfarenhet – men ändå tar handläggarna samma utgångspunkt i sina reflektioner i vilken mötet med den försäkrade är det centrala elementet. Social kompetens eller ”tyst kunskap”, d.v.s. att kunna läsa av en människa och att möta människor utifrån den situation de befinner sig i är exempel på återkommande beskrivningar av vad som kännetecknar en kompetent personlig handläggare. Samtidigt beskriver handläggarna en pressad arbetssituation som orsakas av t.ex. ett stort antal administrativa kringuppgifter, höga målkrav eller brist på lärarledd utbildning. Detta i sin tur gör det svårare för handläggarna att efterleva den professionella yrkesnormen. Dessutom bekräftar intervjuer att avgränsningen mellan yrkesrollen personlig handläggare och tidigare yrkesroller inom Försäkringskassan är långt ifrån tydlig – både seniora handläggare och HR-personal uppfattar rollen som personlig handläggare som en fortsättning på den tidigare yrkesrollen rehabiliteringssamordnare. Sammanfattningsvis måste det konstateras ett glapp mellan organisationens och yrkeskårens tolkning av yrkesrollens syfte och utformning.

Summary

The personal administrative officer (*personlig handläggare*) is a new professional role that recently has been introduced by the Swedish National Social Insurance Agency (*Försäkringskassan*). This report concerns how this professional role is interpreted – covering both the official definition of the National Social Insurance Agency and the individual interpretations of the administrative officers working in this professional role. A look at the official definition and how it is communicated by the Social Insurance Agency reveals some inconsistencies: Firstly, the professional role appears to be designed as a rather administrative role in contrast to what job-advertisement and the recruiting process may suggest. Secondly, interviews with personal administrative officers show that the new professional role is

perceived as a continuation of the previous professional role rehabilitation coordinator rather than an entirely new role. The interviewed personal administrative officers mentioned the ability “to read a person” and to put the client’s interest in focus as key elements of their professional role – hence highlighting value discretion rather than rule or task discretion. However, they also experienced that the recent working situation – e.g. administrative workload – pushed them towards a more bureaucratic role than they had expected. All together, the interviews indicate that the professional role of a personal administrative officer is interpreted quite differently by the holders of this role on the one side and by the Social Insurance Agency on the other side – a situation that may cause problems when it comes to efficiency and the legal rights of the clients.

Förord

I den här rapporten sammanställs resultat av forskningsprojektet ”Yrkesrollen i förändring – En studie om Försäkringskassans handläggare” som jag genomförde åren 2008 och 2009 på Sociologiska institutionen vid Lunds universitet med finansiellt stöd från Försäkringskassan. Den föreliggande rapporten är en bearbetad och uppdaterad version av projektets opublicerade slutrapport som överlämnades till Försäkringskassan i januari 2011.

Jag vill tacka mina kollegor – såväl de tidigare kollegorna på Sociologiska institutionen som nuvarande kollegor på Socialhögskolan – för en inspirerande arbetsmiljö, diskussioner och konstruktiv kritik under arbetet med denna rapport.

Ett extra tack vill jag rikta till ”mitt bollplank” Johan Lindgren för feedback och noggrann läsning.

Jag vill också ta tillfället i akt att tacka alla handläggare, chefer och HR-specialister som tog sig tid och ställde upp för intervjuerna! Tack vare er fick jag ta del av intressanta reflektioner och insyn i en spännande yrkesgrupps arbete.

Anett Schenk
Lund, oktober 2015

1. Inledning

Gräsrotsbyråkrater. Så kallas yrkesgrupper inom den offentliga sektorn genom vilka välfärdsförmåner blir tillgängliga för medborgaren.¹ Mötet mellan individen och välfärdsorganisationen sker alltså via gräsrotsbyråkrater, vars arbete kännetecknas av daglig kontakt med klienter och ett förhållandevis stort handlingsutrymme i sitt beslutsfattande. Detta innebär att gräsrotsbyråkratens roll är avgörande för såväl individens tillgång till välfärdssystemets rättigheter som för utvecklingen och legitimiteten av själva välfärdssystemet. Tydliga yrkesroller inom välfärdsadministrationen är därför ett viktigt led för att säkerställa välfärdssystemets effektivitet och rättsäkerhet.

I denna rapport riktas uppmärksamheten på gräsrotsbyråkraterna inom Försäkringskassan, de så kallade personliga handläggare som är ett exempel på gräsrotsbyråkrater. Yrkesrollen personlig handläggare skapades i samband med Försäkringskassans omorganisering år 2008. Tre år tidigare hade Försäkringskassan förstatligats och sedan dess hade olika utredningar påpekat behovet att renodla yrkesroller inom organisationen (se Statskontoret 2007, s. 66; Försäkringskassan 2005, s. 9). Med begreppet yrkesroll menas å ena sidan en formell beskrivning av medarbetarnas uppgifter inom organisationens kärnverksamhet. Å andra sidan syftar begreppet på normer, regelverk och rutiner som gäller för arbetet samt till befintliga och efterfrågade kompetenser hos medarbetare. Med tanke på gräsrotsbyråkratens centrala roll för individens välfärd är tydliga yrkesroller en viktig förutsättning för effektivitet, rättsäkerhet och organisationens legitimitet. Otydliga yrkesroller samt orimliga eller motstridiga arbetskrav kan däremot skapa osäkerhet och en större variation i regeltillämpningen.

Regelverk och formella yrkesbeskrivningar är däremot inte de enda relevanta faktorerna. Hur den enskilde handläggaren uppfattar och tolkar sin yrkesroll har också stor påverkan på organisationens effektivitet, rättsäkerhet och måluppfyllelse. En granskning av Försäkringskassans arbete har t.ex. visat att framgången i långtidssjukskrivnas återgång till arbete är i hög grad beroende av handläggarens förmåga att fungera som både ”stödande samtalspartner och myndighetsperson” (Bjerle-Frisk 2006, s. 41). Samtidigt har tidigare utvärderingar påpekat en viss osäkerhet bland handläggare i tillämpningen av både det nya regelverket och de nya arbetsmetoderna som tillkom sedan Försäkringskassans förstatligande år 2005 (Försäkringskassan 2006a).

Denna rapport använder sig av intervjuer med personliga handläggare, chefer och HR-specialister² för att belysa hur yrkesrollen personlig handläggare i praktiken tolkas av de som innehar rollen. Vilka förväntningar och värderingar lägger personliga handläggare i sin yrkesroll? Hur uppfattar de sin uppgift både

¹ Begreppet *gräsrotsbyråkrater* används främst inom ämnena socialt arbete och socio-

² HR-specialister är personaltjänstemän. Akronymen HR står för ”Human Resources”.

inom organisationen och gentemot de försäkrade? Skiljer sig handläggarnas tolkning från de formella kraven som ställs från organisationens sida?

Rapporten inleds med ett kortare kapitel om Försäkringskassans förändringsprocesser och introduktionen av yrkesrollen personlig handläggare. Därefter följer två kapitel som presenterar den teoretiska ramen för denna rapport samt det metodologiska tillvägagångssättet i undersökningen. I det femte kapitlet riktas uppmärksamheten på hur de formella yrkeskraven för yrkesrollen personlig handläggare kommuniceras av Försäkringskassan t.ex. på hemsidan eller i platsannonser. Kapitlen sex och sju bygger uteslutande på intervjuerna som genomfördes med personliga handläggare, enhetschefer och HR-specialister. I kapitel sex riktas uppmärksamheten på hur handläggarna själva tolkar sin yrkesroll, d.v.s. hur de uppfattar att den är och hur den borde vara samt i vilken mån handläggarna känner att de kan efterleva såväl de formella yrkeskraven som den egna tolkningen av rollen. I det sjunde kapitlet fokuseras handläggarnas upplevelser och tankar kring handlings- eller tolkningsutrymmet i arbetet. I det avslutande åttonde kapitlet knyts resultaten av de tre tidigare kapitlen ihop samt kopplas till aktuella utvärderingar.

2. Försäkringskassan

En myndighet i förändring

Försäkringskassan har sina rötter i folkrörelsernas sjukkassor, vilket under lång tid varit synligt i kassornas personalsammansättning och rekryteringsmönster. Personalen hade inte ”den utbildning som normalt krävdes av de statliga myndigheternas tjänstemän.” (Lindqvist 1990, s. 134) Istället baserades personalens kompetens i lag- och regeltillämpning på kassornas omfattande personalutbildning och publikationsverksamhet (ibid, s. 135f.). Sedan dess har Försäkringskassan genomgått en rad reformer som har berört både regelverk och organisationskultur. De flesta och tydligaste förändringarna har skett sedan 1990-talet i samband med diskussioner om ökad sjukfrånvaro och stigande kostnader i sjukförsäkringen. Försäkringskassans organisationskultur präglades vid denna tid av tilltro till handläggarnas expertis och professionalitet. ”De *formella* praktikerna var färre, och istället handlade det om att handläggarna själva fick skapa sina egna *informella* praktiker.” (Melander 2013, s. 124) Slutet av 1990-talet och början på 2000-talet innebar sedan en riktningsändring i form av starkare fokus på sjukförsäkringens resultat, d.v.s. målsättningen att drastiskt minska sjukfrånvaron, och effektivitet i ärendehantering (jmf Melander 2013).

År 2005 bildades Försäkringskassan som enhetlig statlig myndighet genom en sammanslagning av Riksförsäkringsverket och de 21 fristående försäkringskassorna. Tre år senare skulle både Försäkringskassan och hela sjukförsäkringen genomgå ytterligare en omfattande reform. Reformerna år 2008 ledde till en formalisering av praktikerna. Handläggarens expertis skulle nu röra sig inom ramen för tydliga rutiner där olika bedömningar och insatser sker vid specifika tidpunkter i sjukskrivningen.

Avstämningssmötet är en av de nya arbetsmetoderna som tillkom med reformerna. Där ska handläggaren moderera kommunikationen mellan den försäkrade, arbetsgivaren och andra eventuellt berörda parter i syfte att utarbeta en strategi som möjliggör återgång i arbete för den sjukskrivne. Syftet med avstämningssmötet är att det ska fånga upp sådant ”som annars kan vara svårt att få grepp om, till exempel den försäkrades motivation till återgång i arbete. Fokus ska ligga på arbetsförmåga och inte arbetsoförmåga.” (Försäkringskassan 2005, s. 14) Avstämningssmötets kommunikation och samarbete över organisationsgränserna sker inom rehabiliteringskedjans tydliga tidsram som innebär prövning av den försäkrades arbetsförmåga vid olika tillfällen och att avstämningssmötet ska tillkomma vid dag 90 i sjukskrivningsprocessen. Insatserna är alltså kopplade till förutbestämda tidsramar snarare än till individens sjukdomsförlopp. Samtidigt infördes en borte tidsgräns för sjukskrivning på 2,5 år – därefter skulle de försäkrade vara Arbetsförmedlingens ansvar. Samtidigt som handläggningsstrukturen och tidsramen för sjukskrivningen har stramats upp

har också ett nytt språkbruk etablerats inom organisationen där Försäkringskassans brukare i större utsträckning benämns kunder istället för försäkrade.³ Yrkesrollen personlig handläggare skapades alltså inom en reformkontext som påtagligt förändrade organisationens arbetssätt och organisationskultur.

Med organisationen förändrades också yrkeskårens sammansättning. År 2008 – året då föreliggande undersökning började – hade Försäkringskassan totalt 14 099 anställda. 11 105 av dessa var kvinnor, vilket motsvarar 78,7 procent (Försäkringskassan 2009, s. 37). Sedan dess har både antalet anställda och andelen kvinnor minskat något, men Försäkringskassan är fortfarande en av Sveriges största myndigheter och en arbetsplats med en hög andel kvinnliga anställda: Enligt senaste årsredovisningen som avser år 2014 så hade myndigheten totalt 13 482 anställda, av dessa var 77 procent kvinnor (jmf Försäkringskassan 2015, s. 146f.).

Genomsnittsåldern för anställda på Försäkringskassan år 2008 var 47 år, andelen anställda äldre än 50 år låg på 51 procent. Även tjänsteåldern var förhållandevis hög – i genomsnitt hade Försäkringskassans anställda arbetat inom organisationen 19,5 år. Tjänstesenioriteten var något högre för kvinnor som i genomsnitt hade arbetat 20 år inom organisationen medan motsvarande siffra var 17,9 år för deras manliga kollegor (Försäkringskassan 2009, s. 37). År 2014 låg medelåldern bland Försäkringskassans anställda på 45 år och var således bara marginellt lägre än 2008 (Försäkringskassan 2015, s. 147). Även tjänstesenioriteten hade sjunkit och ligger numera på 14,5 år – 15,0 år för kvinnor och 13,0 år för män (ibid: 148). Föryngringen av yrkeskåren har sin förklaring i pensionsavgångar – av vilka det kan väntas fler inom en nära framtid då 14 procent av Försäkringskassans anställda i dagsläge är 60 år eller äldre (ibid, s. 147).

Parallellt med att yrkeskåren föryngrades ökade också personalomsättningen. Det har till stor del sin förklaring i omorganiseringen som inleddes år 2008. I samband med den nya organisationen skapades bl.a. de nya Lokala försäkringscentren (LCF) – bara inom denna del av Försäkringskassans organisation finns omkring 30 olika yrkesroller, bl.a. personliga handläggare. Då varje yrkesroll ska ha tydligt avgränsade arbetsområden och kompetenskrav var renodlingen av yrkesrollerna en viktig målsättning (jmf Inspektionen för socialförsäkringen 2011, s. 76; Statskontoret 2007, s. 66; Försäkringskassan 2005, s. 9). I denna process professionaliserades också rekryteringsprocessen genom t.ex.

³ I denna rapport använder jag genomgående begreppet den försäkrade eller den sjuk-skrivne. Detta främst för att Försäkringskassan administrerar en socialförsäkring och för att det enligt min bedömning saknas en central förutsättning för att kunna kalla organisationens brukare för kunder: en kund brukar kunna välja mellan olika utförare av en tjänst, detta gäller dock inte socialförsäkringen då det finns enbart en försäkringskassa.

När jag återger intervjuцитat och vid tolkning av citaten använder jag dock självklart begreppen som intervjupersonen i fråga använde.

användning av kompetensbaserad intervjumetodik⁴ (jmf Försäkringskassan 2009, s. 34).

Försäkringskassan erbjuder fortfarande omfattande intern utbildning och kompetensutveckling för sina anställda. Dock har rekryteringsstrategin förändrats avsevärt och andelen anställda med eftergymnasial utbildning har ökat kontinuerligt. År 2006 hade 34 procent av Försäkringskassans anställda eftergymnasial utbildning (Försäkringskassan 2007). År 2012 hade denna andel ökat till 57 procent (Försäkringskassan 2013, s. 49). Andelen anställda som fick sin initiala yrkessocialisation inom Försäkringskassan minskar alltså alltmer och numera finns fler anställda vars yrkessocialisation skett inom andra yrken, organisationer och arbetsmarknadssektorer. Yrkeskåren är i dagsläget alltså mer diversifierad och professionaliserad. Det är rimligt att anta att den initiala yrkessocialisationen påverkar individens tolkning av sin aktuella yrkesroll, vilket inkluderar förväntningar på handlingsutrymme i arbetet, tilltron till den egna expertisen samt utvecklings- och karriärmöjligheter. En mer diversifierad yrkeskår borde alltså innebära en större variation bland tolkningar av yrkesrollen och en mer professionaliserad yrkeskår borde innebära högre förväntningar på handlingsutrymme, uppskattning av den anställdes expertis samt karriärperspektiv.

Det finns alltså en rad olika faktorer som påverkar personliga handläggares tolkning av sin yrkesroll. Dels är det en fråga om hur väl personliga handläggare känner sig rustade att möta aktuella arbetskrav, vilket bl.a. påverkas av hur tydligt yrkesrollen kommuniceras inom organisationen, samt hur rekryteringsprocessen och introduktionen till yrkesrollen för såväl nyanställda som yrkesse-niora handläggare ser ut. En annan faktor är i vilken utsträckning nya arbetsmetoder och administrativa rutiner uppfattas som adekvata och legitima redskap i ärendehantering. Handläggarnas tolkning av förändringsprocesser både inom organisationen och inom socialförsäkringen kan leda till en omprövning och möjligen omdefiniering av den egna yrkesrollen som i förlängningen också kan påverka själva utfallet inom sjukskrivningsprocessen (jmf Inspektionen för Socialförsäkringen 2014). Slutligen måste också handläggarens individuella yrkessocialisation beaktas i denna tolkningsprocess.

⁴ Kompetensbaserad intervjumetodik, också kallad för kompetensbaserad rekrytering, bygger på strukturerade intervjuer som ska utvärdera den sökandes kompetenser i på förhand bestämda kompetensområden, vilka anses viktiga för yrkesrollen. Exempel på sådana intervjufrågor finns i kapitel 5.

3. Teoretiska utgångspunkter

Försäkringskassans personliga handläggare tillhör den yrkesgrupp inom den offentliga sektorn som betecknas som *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980), eller i svensk översättning som gräsrotsbyråkrater. Som tjänstemän inom den offentliga sektorn kännetecknas deras arbete inte enbart av administrativa uppgifter utan framförallt av daglig kontakt med klienter och ett förhållandevis stort handlingsutrymme i sitt beslutsfattande. För att klientmötena ska kunna fungera så krävs handlingsutrymme i arbetet – gräsrotsbyråkraten måste kunna agera i förhållande till medborgarens konkreta situation, vilken oftast utgörs av en komplexitet som svårigen helt och hållet kan fångas i lagtexter och regelverk (Lipsky 1980, s. 15). På så sätt är handlingsutrymme i sig varken bra eller dåligt (Evans & Harris 2004) utan en nödvändighet för själva arbetet. Samtidigt får det inte ignoreras att det personliga mötet mellan handläggare och den försäkrade ”utgör bara en del i en rutiniserad administrativ process, och styrs därför av det organisatoriska sammanhanget.” (Johansson 1998, s. 51), d.v.s. att handlingsutrymmet begränsas av lagar och förordningar i syftet att säkerställa rättssäkerhet och organisationens måluppfyllelse.

Medan handlingsutrymmet i gräsrotsbyråkraternas arbete ses som centralt för yrkesrollen, är det samtidigt långt ifrån statiskt i sin form. Reformen inom socialpolitiken och dess regelverk, organisationsförändringar samt klienternas förväntningar påverkar hur gräsrotsbyråkraten upplever sitt handlingsutrymme. Taylor och Kelly (2006) skiljer mellan olika dimensioner av handlingsutrymme som gräsrotsbyråkrater kan uppfatta som mer eller mindre närvarande i det dagliga arbetet:

Regelorienterat handlingsutrymme (*rule discretion*) är knuten till regelverk och lagstiftning som styr organisationens arbete. Generellt kan man anta att ju fler regler det finns och ju mera detaljerade dessa är desto mindre handlingsutrymme borde det finnas. Samtidigt kan det inte nog poängteras att gräsrotsbyråkraternas arbete innebär möten med människor där regler måste tolkas. Dessutom innebär en del av Försäkringskassans arbetsmetoder att andra aktörer såsom arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen blir delaktiga i processen, vilket ställer ytterligare krav på flexibilitet i arbetsmetoderna.

Värdeorienterat handlingsutrymme (*value discretion*) är knuten till idéer om rättvisa och ”fairness” och kopplat till föreställningar om vad som är etiskt försvarbart eller legitimt inom organisationen och det egna yrket. Försäkringskassan som enhetlig myndighet är en jämförelsevis ung organisation och omorganiseringen har inneburit en del förändringar: arbetsmetoder har förändrats och fokus på de försäkrades arbetsförmåga har skärpts. Handläggarnas attityd gentemot hur man gjorde förr påverkar deras uppfattning om såväl reformernas legitimitet som yrkesrollen, vilket i sin tur påverkar hur handläggare upplever sitt eget handlingsutrymme samt hur benägna de är att använda sig av det.

Målorienterat handlingsutrymme (*task discretion*) relaterar till det regelorienterade handlingsutrymmet, eftersom det syftar till de konkreta mål som organisationen sätter upp för att implementera lagstiftningen. Vissa mål är enkla att följa upp men kan samtidigt begränsa handlingsutrymmet, t.ex. målet att ett visst antal sjukärenden ska avslutas inom en viss tidsperiod. Andra mål är svårare att mäta, samtidigt som dessa förutsätter att handläggaren använder sitt handlingsutrymme. Målet att den försäkrade ska återgå i arbete kan uppnås inom en kortare eller en längre tid, men samtidigt kan en återgång som tog längre tid vara mera varaktigt än en återgång som påskyndades och där den försäkrade snart är sjukskriven igen.

Handlingsutrymmets tre dimensioner som Taylor och Kelly (2006) presenterar, fångar element av yrkesrollen. Regelverk, organisationens mål och värdegrund samt deras förändringar över tid är aspekter som handläggaren förhåller sig till. Vissa faktorer kan väga tyngre för den enskilde handläggaren än andra. Samtidigt som organisationen kan framhäva vissa faktorer framför andra i sin kommunikation om organisationens arbete och yrkesrollen.

I sin studie om etik, tilltro och bemötande på Försäkringskassan utvecklade Stina Hall (2001) två idealtyper⁵ för att kunna beskriva de normer som kommer till uttryck i handläggarnas dagliga arbete. Hon skiljer mellan den byråkratiska och den professionella normen som båda präglar handläggarens arbete. Här kan man tänka sig att den byråkratiska normen relaterar mer till regelorienterat och målorienterat handlingsutrymme medan den professionella normen relaterar starkare till det värdeorienterade handlingsutrymme – eller till det som Susanne Ekblad (2002, s. 145ff.) beskriver som den ”tysta kunskapen”. Med detta begrepp menas en kunskap som växer ur erfarenhet, kognition och praxis. Den har också beskrivits som ”kunskap vi inte har i fokus, men som är verksam i praxis. I en sådan personlig, aktiv bakgrundskunskap ingår både teoretiska kunskaper och praktiska färdigheter.” (Thomassen 2007, s. 29) Det rör sig om en kunskap som är högst relevant i mötet mellan människor och gör att handläggaren lyckas läsa av den försäkrade och anpassa sitt bemötande till den andres förutsättningar.

⁵ Idealtyper är ett analytiskt redskap för att beskriva möjliga utformningar av ett fenomen. Det betyder att idealtyper – namnet till trots – inte är idealiska i meningen att de skulle vara mest önskvärda eller mest lämpliga.

Professionell norm	Byråkratisk norm
Lyssna	Informera
Ha kunskap om den försäkrade	Distansera sig från den försäkrade
Skapa förtroende	Skapa förtroende för lagen
Hjälpa	Administrera
Stötta	Handla rättsäkert
Se den enskildes individualitet	Behandla alla lika
Använda sig av lagutrymmet	Tillämpa lagen
Bemöta genom expertkunskap	Kunna lagen

Källa: Hall 2001, s. 39

Den professionella och den byråkratiska normen återfinns inte enbart i handläggarnas arbete utan också i organisationens definition av yrkesrollen. Den formella beskrivningen av yrkesrollen och kompetenskraven kan framhäva båda av de ovan nämnda normerna, antingen var för sig eller i en blandning av båda. Den formella dimensionen av handläggarnas arbete återfinns i beskrivningar av verksamhetens mål, definitionen av arbetsuppgifter samt i regelverk och administrativa rutiner. Kopplat till den formella dimensionen utformas strategier för personalrekryteringen och organisationsintern utbildning, vilka i sin tur är en del av framväxande styrningsstrategier (Rothstein 1986). Styrningsstrategier har dock sina begränsningar, t.ex. har bristerna i målstyrning diskuterats (Brunsson 2000). Dessutom tar den formella dimensionen och arbetets styrning inte alltid hänsyn till yrkesrollens faktiska utformning och praktik. Arbetsbelastning och tidspress kan exempelvis tvinga handläggaren att välja förenklingar och genvägar (Lipsky 1980, s. 18; jmf också s. 81ff.). Slutligen kan handläggarnas uppfattning om målen och organisationsförändringars legitimitet orsaka motstrategier i form av ändringar i regeltillämpning, vilket i sin tur påverkar yrkesrollens innehåll.

Inom professionsforskningen finns en återkommande diskussion som handlar om spänningar, vilka kan uppstå mellan en organisation och dess anställda och om olika uttrycksformer som dessa spänningar kan ha inom olika yrken och typer av organisationer (Collins 1990, s. 12ff.). Det är också viktigt att notera att anställda – eller individer som utgör yrkeskåren – är långt ifrån homogena avseende t.ex. yrkesutbildning eller den uppfattade handlingsfriheten i arbetet. Detta i sin tur är ytterligare en variabel som påverkar relationen mellan individ och organisation (Alvesson 2000).

Med denna teoretiska ram lyfts två faktorer fram som påverkar utformningen av själva yrkesrollen hos Försäkringskassans handläggare. Dessa faktorer är organisationsförändring inom Försäkringskassan och heterogenitet i yrkeskåren.

Försäkringskassans förstatligande och pågående förändringsarbete innebär en nyorientering med hänseende till en rad aspekter. En enhetlig myndighet

avlöste den tidigare organisationen som byggde på självstyrande länsenheter och den tidigare utredarkulturen har ersatts med starkare fokus på resultat och målstyrning. Samtidigt innehåller handläggarnas arbete numera flera moment av medling, kommunikation och samarbete över organisationsgränser. Reformen i socialförsäkringsadministrationen skapades genom en politisk process i vilken utredningar och en demokratisk beslutsprocess skapar legitimitet. Men den politisk-demokratiska legitimiteten av sjukadministrationens reform får inte likställas med den enskilde handläggarens tolkning av legitimiteten eller rimligheten av de konkreta förändringarna inom organisationen. Organisationsförändringar och deras konsekvenser för handläggarens arbete kan stå i motsättning till yrkesrollen som denne tidigare har socialiserats i.

Yrkesrollen som intas i konkreta arbetssituationer skapas också genom en socialisationsprocess, d.v.s. individen formar sin yrkesroll och socialiseras in i ett yrke både genom sitt deltagande i arbetsprocessen och via sin utbildning. I dagsläget rekryterar Försäkringskassan betydligt fler medarbetare med högskoleutbildning än tidigare. Samtidigt utgör tjänstemän med hög tjänsteålder fortfarande majoriteten inom organisationen. Vi kan alltså urskilja åtminstone två grupper bland handläggarna. Å ena sidan finns en grupp bestående av handläggare med hög tjänsteålder (seniora handläggare) som genomgick sin initiala yrkessocialisation samt utvecklade sin kompetens främst inom Försäkringskassans organisation. Å andra sidan finns en grupp av handläggare med lägre tjänsteålder (juniora handläggare) vilkas yrkessocialisation präglades av högskoleutbildning och via andra arbetsplatser. Deras yrkesidentitet präglas starkare av professionen de är utbildade till (t.ex. jurist) respektive av yrkessocialisationen på deras tidigare arbetsplatser än av Försäkringskassans organisationskultur.

Tjänsteålder är kopplad till en större kännedom om själva regelverket och dess tolkning. Handläggare med längre anställningstid har större kunskap om regelverket och äldre handläggare känner en större säkerhet när och hur olika insatser inom t.ex. rehabiliteringskedjan ska användas än deras yngre kollegor (jmf Försäkringskassan 2006a). De äldre handläggarnas trygghet i yrkesrollen grundar sig på en organisationsintern yrkessocialisation, rutiner och erfarenhet i arbetet som handläggare, vilket gör att dessa snarare följer en utredningskultur och använder sitt handlingsutrymme i högre grad. Gruppen av juniora handläggare med högskoleutbildning är däremot bättre anpassad till målstyrningskulturen, i och med att deras utbildning (t.ex. socionomutbildning) tränade upp kunskaper och färdigheter som förbereder för arbetsuppgifter innehållande mediering och flerpartssamtal.

Juniora och seniora handläggare intar skilda attityder gentemot sitt arbete, vilket leder till att båda grupperna uppfattar organisationsförändringen inom Försäkringskassan och dess legitimitet på olika sätt. Samtidigt främjar dock existensen av en heterogen yrkeskår utvecklingen av organisationsspecifik kunskap och idiosynkratiska organisationsformer (Alvesson 2000, s. 1109). Detta är en process där båda gruppers definition av yrkesrollen blir mera överlappande,

samtidigt som organisationens definition av yrkesrollen och rekryteringsstrategin som styrningsmekanism kan försvagas.

Såväl seniora som juniora handläggare måste hantera osäkerheten som en organisationsförändring innebär och orientera sig på nytt i sitt arbete. Här är det viktigt i vilken grad handläggarna upplever att deras kompetenser efterfrågas och värdesätts. När människor upplever att deras kapacitet, som t.ex. färdigheterna vilka utvecklades under utbildningen eller på tidigare arbetsplatser, inte tillvaratas av organisationen kan det utvecklas interaktionsformer som antingen kompletterar eller strider emot organisationens rutiner. Det är detta spänningsfält som belyses i de nästkommande kapitlen.

4. Metod och specifika frågeställningar

Den centrala frågan i denna rapport är hur personliga handläggare på Försäkringskassan upplever sin yrkesroll; dess innehåll, arbetsuppgifter och handlingsutrymme. Ett grundantagande för undersökningen var att handläggare tolkar sin yrkesroll med utgångspunkt i åtminstone tre variabler⁶: De formella yrkeskraven som ställs av Försäkringskassan, handläggarens tjänsteålder som mått för yrkeserfarenhet och handläggarens utbildningsbakgrund som anknyter till dennes yrkessocialisation.

Undersökningen som denna rapport baseras på inleddes hösten 2008 med en sökning i Arbetsförmedlingens databas efter platsannonser för tjänster som personliga handläggare vid kontor i Skåne län. Platsannonserna användes dels för att få en första uppfattning om Försäkringskassans definition av yrkesrollen personlig handläggare, dels för att få kontakt med intervjupersoner. Efter sökningen bland platsannonserna kontaktades både Human Resource-specialister och enhetschefer som omnämndes i annonserna med förfrågan om de ville ta sig tid till en telefonintervju. Samtidigt ombads enhetscheferna att ta kontakt med de nyrekryterade handläggarna på sina kontor och att tillfråga ett lika stort antal seniora handläggare om de ville medverka i intervjustudien.

Totalt genomfördes 34 intervjuer. Tre av respondenterna arbetade på Försäkringskassans HR-avdelning och var involverade i rekryteringsprocessen av de utlysta tjänsterna för personliga handläggare. Två av HR-specialisterna arbetade i Göteborg och en i Stockholm. Sju av respondenterna arbetade som enhetschefer på fyra kontor i Skåne (Malmö, Lund, Kristianstad och Ystad). Den största delen av intervjumaterialet utgörs dock av intervjuer med 24 handläggare, varav 21 kvinnor och 3 män. Dessa var mellan 27 och 60 år och hade vid intervjutillfället arbetat på Försäkringskassan mellan 3 månader och 35 år. På frågan om antalet aktiva ärenden som de arbetar med nämnde handläggarna siffror mellan 70 och 160 ärenden.

Av de intervjuade handläggarna hade hälften tillträtt sin tjänst i samband med ovan nämnda utlysningar och hälften var personliga handläggare som hade arbetat på Försäkringskassan sedan tidigare. Beteckningen ”junior handläggare” respektive ”senior handläggare” som används i denna rapport syftar till personens tjänsteålder med avseende på tiden som personlig handläggare, d.v.s. det är inte möjligt att utifrån dessa kategorier härleda en persons faktiska ålder. En junior handläggare kan exempelvis vara 50 år och ha arbetat vid Försäkringskassan i 3 månader medan hennes seniora kollega kan vara 35 år och ha arbetat vid Försäkringskassan i 10 år. Junior handläggare och senior handläggare

⁶ Kön, etnicitet, den sociala miljön eller mediernas framställning av Försäkringskassan och handläggarnas arbete är andra tänkbara variabler som påverkar handläggarens tolkning av yrkesrollen. Dessa variabler har dock inte inkluderats i denna studie.

gare är kategorier som har använts för att strukturera urvalet för intervjuerna. Dessutom var dessa kategorier hjälpmedel för analysen av handläggarnas svar.

Intervjuerna genomfördes från september 2008 till april 2009. Alla intervjuer genomfördes som semi-strukturerade telefonintervjuer, förutom i två fall då handläggarna föredrog en face-to-face intervju. Valet av semistrukturerade intervjuer bygger på deras lämplighet visat i tidigare studier om yrkessocialisation (Fielding 1998). Fördelen med semistrukturerade intervjuer är att intervjupersonerna får stort utrymme att reflektera kring olika teman och ge uttryck för egna tolkningar (Stroh 2000; Strauss 1987). Samtidigt tillåter intervjuguidens struktur, i form av frågeblocken, jämförelser i datamaterialet.⁷

I intervjuerna riktades uppmärksamheten på olika aspekter av yrkesrollen och möjliggjorde ett fördjupat samtal kring dessa. Intervjuernas omfattade följande frågeblock inom vilka handläggarna var fria att utveckla sina tankar:

- handläggarens utbildning och yrkessocialisation,
- handläggarens generella uppfattning om yrkesrollen,
- kompetenser som handläggaren ser hos sig själv och huruvida handläggaren uppfattar att dessa efterfrågas inom organisationen,
- handlingsutrymmet i arbetet och huruvida detta har förändrats, samt
- organisationsförändringens påverkan på de ovan nämnda punkterna.

Efter intervjufasen lyssnades samtliga intervjuer igenom och för varje intervju gjordes en lista av teman som kom upp under intervjun. Syftet var att få en överblick över olika teman som utvecklades och återkom i intervjuerna. Listan innehöll ämnen som delvis redan ingick i intervjuguiden men också teman som de intervjuade själva hade tagit upp och som inte var inkluderade i intervjuguiden. Därefter transkriberades intervjuerna, följt av en noggrann genomgång av intervjuerna i syfte att se hur och i vilka sammanhang olika teman hade kommit upp och hur de relaterade till varandra.

Föreliggande rapport baseras huvudsakligen på gjorda intervjuer, men analysen har kompletterats med annat material som t.ex. platsannonser och information inhämtad från Försäkringskassans hemsida. Sammantaget möjliggör detta material en diskussion av följande frågor:

- Hur beskriver/framställer Försäkringskassan yrkesrollen ”personlig handläggare”?
- Vilka kompetenser och egenskaper måste en personlig handläggare ha enligt handläggarna?
- Hur uppfattar handläggarna sitt handlingsutrymme?
- Hur väl upplever handläggarna att Försäkringskassans förväntningar stämmer överens med deras egna?

⁷ Intervjuguiden finns som bilaga till rapporten.

I rapporten används citat från intervjuerna för att illustrera och diskutera de intervjuades resonemang. Syftet med citaten är att visa olika sätt att resonera kring yrkesrollen och dess utformning. De namn som står i anslutning till citaten är fingerade. Bakom varje namn indikeras om personen i fråga arbetar på HR-avdelningen (HR-specialist), som enhetschef (chef) eller tillhör gruppen av juniora (junior) respektive seniora handläggare (senior). Meningen är att illustrera för läsaren att det är olika "röster" som träder fram, d.v.s. att ett och samma tema tas upp av olika individer och diskuteras utifrån olika synvinklar. I studiens datamaterial ingår fler personer än det finns "röster" i rapporten. Det betyder dock inte att vissa intervjuer har exkluderats från analysen utan att de citat som återges i rapporten representerar teman som återkom i flera intervjuer.

När människor reflekterar kring ett visst tema så flyter språket inte alltid på, man gör pauser, reviderar något man har sagt bara minuten innan eller tänker för sig självt, vilket kan ackompanjeras av ett "äh" eller "mh". När intervju-citat återges i rapporten är tankepauser markerade med tre punkter, alltså med "...". Ibland var det nödvändigt att korta ner ett citat, vilket i texten har markerats med tre punkter i parentes, alltså med "...". Handläggarnas tolkningar och reflektioner träder fram inte enbart i explicit verbala yttranden utan också genom just pauser, korta skratt eller harklingar, vilket är anledningen till att dessa har behållits i transkriberingen av citaten och inkluderats i texten.

5. Vad är en personlig handläggare?

De formella yrkeskraven

Svaret på frågan ”Vad är en personlig handläggare?” är inte helt så enkelt som den ger sken av, eftersom handläggarens yrkesroll – liksom alla yrkesroller – är mångfacetterade och omfattar olika nivåer. I sin studie om rehabiliteringssamordnares yrkesroll beskriver Susanne Ekblad (2002) vad hon kallar för en ”officiell bild” och en ”inofficiell bild”. Med den förra riktar hon uppmärksamheten på hur Försäkringskassan och andra myndigheter framställer och beskriver yrkesrollen. I den officiella bilden ingår bl.a. beskrivningar av formella yrkeskrav som återfinns i exempelvis platsannonser, på myndighetens hemsida eller i utvärderingsrapporter. Den inofficiella bilden fokuserar på att de som är yrkesverksamma inom en viss yrkesroll har en egen och möjligen annorlunda tolkning av yrkesrollen än den som ges i den officiella bilden, d.v.s. formella beskrivningar av yrkesrollens innehåll och kompetenskrav.

I en rad studier har det påpekats att gräsrotsbyråkraten befinner sig i en spänning mellan organisationens mål å ena sidan och handlingsfriheten samt egna tolkningar å andra sidan (Taylor & Kelly 2006; Söderberg & Alexandersson 2005). I denna rapport ligger tonvikten på tolkningen av de personliga handläggarnas yrkesroll som positionering mellan de formella yrkeskraven, tjänsteålder och utbildningsbakgrund. Tjänsteålder och utbildningsbakgrund ingick som kriterium för urvalet av de intervjuade handläggarna och båda faktorerna ska återkomma senare i rapporten. Innan dess ska uppmärksamheten riktas mot de formella yrkeskraven som ger uttryck för hur Försäkringskassan som organisation har planerat och kommunicerat yrkesrollens funktion och innehåll. Vi kan dra oss till minnet Stina Halls (2001) två idealtyper – den professionella och den byråkratiska normen – som kan komma till uttryck i handläggarnas arbete men också inom organisationen som helhet (jmf kapitel tre). Eftersom idealtyper är teoretiska och analytiska verktyg kommer ingen av de båda normerna att hittas i ren form. Nyttan med användningen av idealtyper ligger i att de förmedlar idén om hur en norm kan vara utformad när man drar den till sin spets. De normer som faktiskt kommer till uttryck i organisationens och gräsrotsbyråkraternas agerande kan då analyseras som positioneringar mellan de två idealtyperna.

En första beskrivning av vad en personlig handläggare är och vad dennes arbete innehåller finns på Försäkringskassans hemsida. Under perioden då intervjuerna genomfördes hittade privatpersoner följande beskrivning på Försäkringskassans hemsida:

Vad är en personlig handläggare?

Om du fortfarande är sjuk efter den första utbetalningen av sjukpenning får du en personlig handläggare. Handläggaren kommer att kontakta dig via telefon eller brev.

Den personliga handläggaren är en person som kommer att hjälpa dig med allt som rör sjukpenningen och vägen tillbaka till arbetslivet. Den personliga handläggaren är också den som bedömer om du har rätt till sjukpenning. Dessutom kan han eller hon ge dig information om andra ärenden som Försäkringskassan har hand om, som till exempel föräldrapenning eller bostadsbidrag. (Försäkringskassan 2010)⁸

Enligt denna beskrivning kommer den personliga handläggaren med automatik in i bilden efter 14 sjukskrivningsdagar när denne tar kontakt med den försäkrade. Visserligen nämns handläggarens uppgift att bedöma den försäkrades rätt till sjukpenning, men tonvikten läggs på beskrivningen av handläggarens hjälpande och informerande funktion. En mer utförlig beskrivning av yrkesrollen hittar man i en av Statskontorets rapporter om Försäkringskassans nya organisation:

Personlig handläggare ska handlägga ärenden för personer som anses ha komplexa behov inom ohälsa- och handikappområdena. De handlägger samtliga handikappförmåner förutom bilstöd. De handlägger även ärenden med sjukersättning eller aktivitetsersättning samt sjukpenningärenden, som överförs från de handläggare inom NFC-organisationen⁹ som gör den tidiga bedömningen av sjukpenningrätten. I den personliga handläggarens yrkesroll ingår att som specialiserad inom ohälsa- eller handikappområdet göra upp planer, förbereda beslut och stödja kunden genom hela ärendet. Det ingår emellertid även att vägleda kunden i övriga försäkringsärenden. Det betyder att viss generalistkompetens krävs. Personliga handläggare har därmed en kombinerad specialist- och generalistroll. De personliga handläggarna har alltså det övergripande ansvaret för "sina" försäkrades kontakter med Försäkringskassan. Enligt de interna riktlinjerna för telefonkontakter ska de personliga handläggarna inte hänvisa kunden till Kundcenter, som för övriga kunder i flertalet fall är den första kontakten med Försäkringskassan och en av de huvudsakliga informationskällorna. (Statskontoret 2009, s. 105)

I den här beskrivningen konkretiseras de hjälpande och informerande elementen i yrkesrollen: "Att hjälpa" blir att mer konkret "göra upp planer", bedöm-

⁸ Beskrivningen som finns på Försäkringskassans hemsida i dagsläge, d.v.s. september 2015, är betydligt kortare och mindre detaljerad angående handläggarens uppgifter.

⁹ NFC är akronymen för "Nationella försäkringscenter".

ningen om rätten till sjukpenning blir att tydligare ”förbereda beslut” och informationsansvaret gentemot den försäkrade att också omfatta ”vägledning”. Yrkesrollen framstår som mer komplex, då det krävs både specialist- och generalistkompetens.

Den kortfattade beskrivningen på Försäkringskassans hemsida lägger större vikt på den byråkratiska normen genom att lyfta fram bedömningen av rätten till sjukpenning och handläggarens informerande funktion. Statskontorets beskrivning däremot ger en mera sammansatt bild där handläggaren ansvarar för planering och beslut, d.v.s. den byråkratiska normen, och för vägledning och stöd – d.v.s. den professionella normen. Att man väljer formuleringen ”sina” försäkrade, även om detta är satt i citationstecken, kan ytterligare förstärka intrycket av en betoning på den professionella normen.

Statskontorets påstående att personliga handläggare är ansvariga för ”personer som anses ha komplexa behov” är däremot inte oproblematiskt. Det nämndes tidigare att personliga handläggare inom sjukförsäkringen automatiskt kommer in i bilden efter en viss tid (14 dagar) av sjukfrånvaron, men att dra slutsatsen att det därför måste vara ett ärende med komplexa behov är att övertolka förloppet i de flesta ärenden och är att ge en bild som inte nödvändigtvis motsvarar handläggarnas praktiska erfarenhet.

En person som tänker söka arbete som personlig handläggare hos Försäkringskassan får sitt första intryck av vad yrkesrollen innebär varken från Försäkringskassans hemsida eller via Statskontorets utredning utan genom en platsannons. Texten i platsannonsen är identisk för samtliga utlysningar som har beaktats i denna undersökning. Den börjar med att slå fast Försäkringskassans mål att ”handlägga ärenden snabbt, korrekt och likformigt” för att därefter beskriva den personliga handläggarens arbetsuppgifter samt önskade kvalifikationer.

Arbetsuppgifter och ansvar

I dina arbetsuppgifter ingår att utreda, besluta om rätt ersättning, samt samordna insatser för återgång till arbete. Du har kontakt med arbetsgivare, läkare och handläggare på andra myndigheter. I arbetet ingår också att informera kunden och förklara konsekvenser av alternativa beslut och ersättningsformer.

Du ansvarar för att det görs en rättssäker och saklig bedömning i varje enskilt fall. I samråd med din närmste chef ansvarar du också för att göra nödvändiga prioriteringar i ditt arbete för att nå verksamhetens fastställda mål.

Kvalifikationer

Du som söker har högskoleexamen, gärna inom samhälls- eller beteendevetenskap, eller erfarenheter/kvalifikationer som bedöms likvärdiga. Med likvärdig kompetens räknas flerårig erfarenhet av kvalificerat utrednings-

arbete. Det är också meriterande om du har erfarenhet av kundkontakter och eller liknande arbete, särskilt inom myndighet.

Du som söker är initiativtagande och serviceinriktad. Du är en stabil person som skapar förtroende i kontakter med försäkrade och andra samarbetspartners. Med hjälp av såväl gott omdöme som analytisk förmåga driver du självständigt ditt arbete. Eftersom ditt arbete till stor del handlar om att samordna närliggande aktörers insatser tror vi att du har god omvärldskunskap. (Platsannons ”Personlig handläggare sjukförsäkring”¹⁰)

I beskrivningen av arbetsuppgifterna bekräftas nödvändigheten av både specialist- och generalistkompetens. Arbetsuppgifterna som nämns i platsannonsen är varierande. Utredningsarbetet innebär kartläggning och sammanställning av ärenderelaterade uppgifter. Beslut om ersättning förutsätter såväl en väl genomförd utredning som god kunskap om regelverket, vilket är klassiskt byråkratiskt arbete. Samordning av återgång i arbete är en arbetsuppgift som kräver att handläggaren känner sig bekväm i arbetsmetoder av medierande karaktär och kan koordinera olika aktörers behov och intressen. Informationsuppgiften omfattar mer än att kunna kommunicera regel och planen för den försäkrades återgång i arbete. Det krävs också att handläggaren kan förklara konsekvenser samt alternativa ersättningsformer och beslut. Att det nämns ”alternativa beslut och ersättningsformer” ger en hänvisning till möjligheten till olika lösningar för den försäkrade, d.v.s. till handläggarens tolknings- eller handlingsutrymme i relation till regelverket. Allt detta med avseende på organisationens fastställda mål med rättsäkerhet och saklig bedömning som ledmotiv.

Den del av platsannonsen som beskriver arbetsuppgifterna och ansvaret lägger fokus på den byråkratiska normen. Hänvisningar till den personliga handläggarens stödjande, hjälpande eller vägledande funktion gentemot den försäkrade saknas nästan helt. Enbart i beskrivningen att man ska ”förklara konsekvenser av alternativa beslut och ersättningsformer” kan man läsa in en hänvisning till handläggarens tolknings- och handlingsutrymme och således till en framtoning av den professionella normen. De kompetenser som man kan tillskriva den professionella normen finns i den del av annonsen som förklarar vilka kvalifikationer som önskas av den sökande. Där nämns först formella kvalifikationskrav som högskoleutbildning och erfarenhet med utredningsarbete, speciellt inom myndighet. Därefter följer kriterier som att vara en ”initiativtagande”, ”stabil person som skapar förtroende” och som innehar ”gott omdöme” – kriterier som påminner om personliga egenskaper snarare än kvalifikationer och som rimligen ingår i en personlig handläggares tysta kunskap.

¹⁰ Platsannonserna använde sig av en standardtext, d.v.s. beskrivningen av arbetsuppgifterna och kvalifikationerna var identiska oberoende vilket försäkringskassakontor rekryteringen gällde.

Försäkringskassan ger i sin beskrivning av yrkesrollen personlig handläggare i platsannonsen en delvis ambivalent hållning. Annonsen som helhet hänvisar till både den byråkratiska och den professionella normen, men medan den professionella normen får sin plats i beskrivningen av kompetenskraven så kopplar arbetsbeskrivningen till den byråkratiska normen. Det råder inga tvivel om att det krävs social kompetens för att utföra de arbetsuppgifter som beskrivs i platsannonsen men det finns en viss obalans mellan normerna som kommer till uttryck i arbetsbeskrivningen och kompetenskraven. Det ligger nära till hands att uppfatta att yrkesrollen personlig handläggare är tänkt som en mer byråkratisk yrkesroll än vad namnet ger sken av. Detta intryck förstärktes också i intervjuerna med HR-specialisterna:

Jag tror att titeln som personlig handläggare i viss del kan vara missledande. Jag tror att det är... De flesta går in med den bilden att det är mindre utredning och administrativt arbete och mer arbete med just personlig handläggning och personlig coachning. Ja, till viss del så kan jag se den tendensen hos sökarna, att de har en viss fokus på det utåtriktade arbetet. (Henrik, HR-specialist)

Oberoende om de sökandes förväntningar stämmer överens med den faktiska yrkesrollen eller inte, så är själva rekryteringsprocessen viktigt för att matcha de sökandes kvalifikationer med kraven som ställs på yrket. De formella kvalifikationskraven som nämns i platsannonsen är få men av olika karaktär: Den sökande ska ha genomgått en högskoleutbildning eller ha erfarenhet i utredningsarbete inom myndigheter. Avvägningen mellan dessa båda kraven framstår som inte helt lätt:

Alltså de som har både utbildningsbakgrund och jobbat med utredningar på något sätt är ju såklart väldigt högt skattade kandidater. Går man ner så att de bara har utbildning men inte jobbat med någon utredning men däremot om det är någon som har jobbat fem år med utredning men inte har utbildning då är det ganska svårt. Då får man titta efter flera variabler: Var de har gjort sina utredningar och vilken utbildning de har läst? Det finns ju vissa utbildningar som är mer, vad ska man säga, som är mer inriktade mot Försäkringskassan också som alltid är bra när det finns rehabutbildning, det finns några välfärdsprogram och sådant där som har inriktning mot rehabilitering och sådant är väldigt bra. Jämförd med..., det beror ju på vad man har jobbat med för utredande arbete också. Det kan ju variera väldigt på olika myndigheter, eller på... Ja, om du har jobbat som socialbidragshandläggare så vissa kan ju skriva att man har handlagt mycket. Men när det väl kommer till kritan vid en intervju så kan man ju märka att det har egentligen varit mest administration. Det har inte varit så mycket utredningar. Så det är ganska svårt att veta, det beror

också på hur folk beskriver sina arbetsuppgifter i CV:n. Faktiskt. (Olav, HR-specialist)

I samband med anställningsintervjun utreds också den sökandes kompetens när det gäller självständigt arbete, stabilitet och att skapa förtroende. Formuleringar som "gott omdöme" och "initiativtagande" kan verka vaga, men de syftar inte på vilka personliga egenskaper som helst utan sådana som står i relation till organisationens, Försäkringskassans, arbete och målsättning. Att kunna "skapa förtroende" avser således förtroende för organisationen, dess effektivitet och rättssäkerheten i dess beslut. Det "goda omdömet" står i relation till organisationens mål. Den sociala kompetensen som efterfrågas är alltså inte allmän utan en social kompetens som ska följa organisationens mål och logik. Det är en del av professionaliseringen att den enskilde handläggaren ska kunna skilja mellan en individuell åsikt å ena sidan och organisationens mål och värdegrund å andra sidan. På samma sätt som interaktionen med den försäkrade styrs av det organisatoriska sammanhanget (Johansson 1998, s. 51) så måste kravet på handläggarens sociala kompetens förstås i organisationens sammanhang. För att reda ut om den sökande har denna förmåga använder sig HR av kompetensbaserad rekrytering som metod (jmf Lindelöw Danielsson 2003). Rent praktiskt ombads den sökande i anställningsintervjun att ge exempel på olika typer av situationer och hur denne har hanterat dessa. Dessa frågor och exempel riktade uppmärksamheten på den sökandes förmågor när det gäller initiativtagande, stabilitet/stresstålighet, omdöme, självständighet, förmåga att skapa förtroende, analytisk förmåga och serviceinriktning. Det kunde vara frågor såsom "I vilka sammanhang brukar du generera nya lösningar eller idéer?" (som fokuserar personens initiativtagande), "Vilken är den mest pressade situationen du mött i arbetslivet? Hur reagerade du?" (som fokuserar stabilitet och stresstålighet) eller "Beskriv en situation när du själv inte har varit nöjd med ditt kundbemötande?" (som fokuserar hur serviceinriktad personen är).¹¹ Det avgörande är inte exemplen i sig eller hur personen har löst ett praktiskt problem rent konkret utan snarare hur den sökande resonerar kring exemplen.

Det är inte svar som man kan säga är rätt eller fel utan det handlar ju mycket om hur mogen är personen? Vilken självkänedom har man? Hur kan man utföra olika självständiga arbetsuppgifter? I alla fall på vilket sätt har man förmåga att uttrycka hur man jobbar. (Johanna, HR-specialist)

Kompetensbaserad rekrytering är en beprövad metod och trots att det inte ligger i denna rapports syfte att bedöma den, så är det viktigt att hålla i minnet att förmågan att agera utifrån en organisations värdegrund och mål, vilken testas i

¹¹ Frågorna är citerade ur intervjumallen som användes i rekryteringsprocessen för personliga handläggare.

kompetensbaserad rekrytering, i praktiken kan ta olika former. Samtidigt verkar de kompetenskrav som ställs för yrkesrollen personlig handläggare inte vara helt nya. Därför är det relevant att fråga om man numera rekryterar en annan typ av handläggare:

Jag måste ju svara utifrån min egen erfarenhet och då tror jag inte att skillnaden är stor på vilka personliga egenskaper eller vilka medarbetare vi sökte till den rollen. Alltså det vad som nu heter personlig handläggare kallades ju rehabiliteringssamordnare i alla fall från mitten av 90-talet. Och då var det beteendevetare eller samhällsvetare med så att säga en förmåga att entusiasmera, få med sig människor på självständiga eller i alla fall lösningar som leder framåt. För det var ju då man började tala om att sätta in olika typer av rehabiliterande åtgärder i ett lite mer professionellt sätt och där vi inte, äh... vi agerade ju inte i rehabiliteringen men var spindeln i nätet för att se till att det hände någonting och att trycka på hos arbetsgivarna. Så den rollen, den har väl förändrats genom att den är mycket mer uppstyrd och man har fått tekniska hjälpmedel på ett annat sätt, man har gjort ett väldigt detaljerat processarbete kring det med själva typen av medarbetare alltså samhällsvetare, socionomer o.s.v. (Johanna, HR-specialist)

Johannas beskriver yrkesrollen personlig handläggare som en modifierad eller vidareutvecklad form av den tidigare yrkesrollen rehabiliteringssamordnare. På så sätt blir båda yrkesrollerna en del av Försäkringskassans ambition att utveckla "ett lite mer professionellt sätt" att arbeta. Enligt henne är den nya yrkesrollen mera "uppstyrd", har fått "tekniska hjälpmedel" och är mera processinriktad, vilket kan läsas som att den nya yrkesrollen omfattar fler element av den byråkratiska normen. Samtidigt menar hon att det i princip kan vara samma typ av medarbetare man letar efter i rekryteringsprocessen, d.v.s. människor med förmågan att "entusiasmera" och att "få med sig människor". Det är värt att konstatera att yrkesrollen personlig handläggare inte nödvändigtvis uppfattas som helt ny utan som en modifiering av en tidigare yrkesroll. Detta kan betyda att yrkesrollens administrativa sida inte uppfattas i lika hög grad av sökande och redan anställda handläggare. Här kan uppstå en motsättning mellan yrkesrollens formella dimension och yrkesrollens praktik, d.v.s. hur den yrkesrollen upp- och efterlevs av handläggarna, alltså en skillnad mellan Försäkringskassan som organisation och handläggarna som yrkeskår.

Minst lika viktig som att kommunicera den nya yrkesrollen till nyanställda handläggare är att förmedla den nya yrkesrollens innehåll och intention till de seniora handläggarna. Detta för att göra övergången från en tidigare invand yrkesroll till en ny och förändrad yrkesroll smidigare och för att säkerställa rättssäkerheten. Flera av de intervjuade handläggarna vittnade om en hög arbetsbelastning i form av ett stort antal aktiva ärenden. Men det betyder inte nödvän-

digttvis att det är själva ärendetalet som är problemet. En handläggare som känner sig trygg i rutinerna och regelverkets användning klarar av ett ganska stort antal ärenden. Situationen som den beskrivs av handläggarna kännetecknas däremot inte av invanda rutiner och känslan av trygghet utan av pågående förändring i regelverket och höga administrativa krav. Detta är ett problem för kvalitén i själva ärendehantering men också för handläggarens möjlighet till kompetensutveckling och introduktion i den nya yrkesrollen. Handläggarna berättade att mycket av utbildningen var självstudier via ett intranät, men när administrationen av ett högt antal aktiva ärenden inte lämnar tid för självstudier under arbetstiden, så måste studierna antingen förläggas på fritiden eller kortas ner betydligt. I en sådan situation beskrivs kollegorna och deras kompetenser som viktiga resurser:

Du får läsa i vägledning och du får prova dig fram. Och det är väldigt otillfredsställande när man inte riktigt vet hur man ska göra och man vet inte om man gör rätt eller om man gör fel och man har ingen att fråga. Det är väldigt otillfredsställande och så var det aldrig förr utan det är de senaste... ja, vi säger tio åren då det har blivit så. [...] ...och då frågar jag ju någon, för jag vet ju vilka kollegor som är duktiga på att läsa och snappa upp och hitta former och sedan går jag och frågar 'Hur gör du i det här?' och ibland får jag jättebra svar och sedan kan jag det. Så behöver jag inte fundera på det mer och sedan gör jag så. Eller också så kan inte de, då behöver jag fråga vidare. Eller också så fastnar man ju lite grann i något och då är det väldigt frustrerande när man har bråttom samtidigt. [...] Det är ett stressmoment mera tycker jag än att ha mycket att göra. (Tina, senior)

Intervjuerna ger en bild där kollegorna är viktiga kunskapskällor när det gäller den nya yrkesrollen. Detta gäller inte enbart för seniora handläggare som vill komma ikapp med förändringen utan också juniora handläggare och deras yrkesintroduktion. Introduktionsfasen för nya handläggare såg i och för sig rätt olika ut beroende på var och när de hade fått tjänsten så har kärnan ändå alltid varit vad som kallas för "upplärning med handledning" (Emma, chef). Systemet där en senior handläggare fungerar som handledare för en junior handläggare togs emot positivt av både juniora och seniora handläggare. Martin beskriver exempelvis en situation i vilken inte enbart handledaren utan hela handläggarkollektivet var betydelsefulla för hans introduktion och utveckling yrkesrollen:

Även de som inte var handledare till mig betydde väldigt mycket också och förklarade hur saker och ting fungerar. För det, det är ju ändå ett... även om man kan förstå reglerna i sig så är det en skillnad på handläggare och rent generellt ett system och så där. (Martin, junior)

Som nämnts i början av detta kapitel kan man prata om en officiell bild och en inofficiell bild av yrkesrollen. Den officiella bilden av yrkesrollen personlig handläggare – alltså de formella beskrivningar av yrkesrollen och dess kompetenskrav som Försäkringskassan ger i platsannonser och på hemsidan – innehåller visserligen element av både den byråkratiska och den professionella normen men lägger ändå större vikt på den förra. Kompetenser som förmågan att skapa förtroende, självständighet och initiativtagande efterfrågas visserligen i annonsen och ingår i rekryteringsprocessen men själva arbetet är ändå mera administrativt. Samtidigt skapar själva titeln på yrkesrollen möjligtvis förväntningen att arbetet innehåller färre administrativa kringuppgifter och skulle lägga större vikt på just mötet med den försäkrade och medierande arbetsformer. Rekryteringsprocessen kan också förstärka detta intryck. Dels för att kompetensbaserad rekrytering lägger stor vikt på just kompetenser och förmågor, d.v.s. på den tysta kunskapen och den professionella normen. Dels för att den nya yrkesrollen, även av HR-avdelningen, kan upplevas som vidareutveckling av den tidigare rehabiliteringssamordnaren.

Samtidigt kan en yrkesroll inte skapas eller styras enbart genom formella beskrivningar och rekryteringsprocesser. Samspelet handläggarna emellan är lika viktigt (jmf kapitel tre; McHugh 1996). En strategi som tillvaratar detta samspel beskrevs i en av intervjuerna som ”upplärning med handledning” och bygger på att seniora handläggare fungerar som mentorer för juniora handläggare. Att använda sig av seniora handläggares yrkeskompetens i perioder av organisationsförändringar visar tydligen att organisationen värdesätter medarbetarnas kunskaper. Strategin innebär också att de seniora handläggarnas bild av yrkesrollen präglar de juniora handläggarnas upplärning och socialiseringen inom organisationen. Men medan organisationen förlitade sig på de seniora handläggarnas kompetens, så tyckte många av de intervjuade seniora handläggare att det hade behövts tydligare stöd och avlastning i arbetsprocessen för att kunna ta till sig både det nya regelverket och kraven som ställs på den nya yrkesrollen. Med andra ord: det saknades stöd för de som skulle stödja andra.

6. Vad är en kompetent personlig handläggare?

Tolkning av yrkesrollen och uppfattningen om arbetet som personlig handläggare

I det förra kapitlet diskuterades främst den officiella bilden av yrkesrollen personlig handläggare, d.v.s. hur organisation kommunicerar yrkesrollen och kriterierna i rekryteringsprocessen. Vid sidan om denna officiella bild kan man säga att det finns en inofficiell bild av yrkesrollen (jmf Ekblad 2002), med detta menas yrkeskårens tolkning av den. Syftet med denna distinktion är att rikta uppmärksamheten på de yrkesverksammas tolkning av yrkesrollens innehåll och funktion. Organisationens definition av yrkesrollen och rekryteringsprocessen är visserligen viktiga förutsättningar, men i sitt dagliga arbete ger yrkeskåren yrkesrollen dess faktiska form och innehåll i praktiken. Organisationens definition och yrkeskårens tolkning av yrkesrollen kan stämma överens, men också stå i kontrast till varandra. Det är de yrkesverksammas tidigare erfarenheter inom den aktuella organisationen, eventuella tidigare arbetsplatser, deras utbildningsbakgrund samt interaktionen kollegor emellan som skapar en tolkning av yrkesrollen som relaterar såväl till gällande regelverk och organisationens mål som till en mera värdeorienterad uppfattning om organisationens och yrkesrollens funktion mer allmänt. Medan det förra kapitlet ställde frågan "Vad är en personlig handläggare?" riktar detta kapitel uppmärksamheten mot frågan "Vad är en bra personlig handläggare?".

Försäkringskassans beskrivning av yrkesrollen innehåller två huvudsakliga delar. Den ena refererar till handläggarens konkreta arbetsuppgifter som sträcker sig från information till utredningsarbete – vi kan kalla denna del för den administrativa aspekten eller den byråkratiska normen inom yrkesrollen. Den andra delen handlar om handläggarens sociala kompetens (tyst kunskap) och förmågan att bemästra den sociala interaktionen med den försäkrade, med regelverket och organisationens mål. Det är här den professionella normen får sitt uttryck. Både den byråkratiska och den professionella normen åskådliggörs i intervjuerna. Frågan vad som kännetecknar en kompetent personlig handläggare besvaras t.ex. av Bea som är senior handläggare med "att man visar empati, trots att man håller sig till reglerna". Vivian, en av de juniora handläggarna, ger en liknande beskrivning:

Lyhördhet, tycker jag absolut, gentemot kunderna även om... man måste kunna lyssna och kunna ta till sig det de säger även om det kanske inte bli så i slutändan som kunden vill därför att vi måste följa våra regler, så

måste man ändå, tycker jag, lyssna på hur de här människorna känner att de har det. (Vivian, junior)

Stefan som är en av de seniora handläggarna använder ord som ”personlig lämplighet” och „social kompetens” för att beskriva vad som utgör en kompetent personlig handläggare och han förklarar vidare:

... så måste man kunna möta varje människa på olika sätt utifrån deras förutsättningar och att kunna läsa av dem för att kunna informera på rätt nivå och göra det utan att de blir alldeles för stötta så att säga. (Stefan, senior)

Också Therese betonar vikten av att ”möta människor utifrån den situation de befinner sig i” men hennes beskrivning skiljer sig lite från Stefans:

Kunskapen om gällande lagstiftning, förmåga att möta människor utifrån den situationen de befinner sig i och att man är klar och tydlig i informationen man lämnar. [...] Att man är klar och tydlig så att inte den försäkrade känner sig bortsnurrad i all lagstiftning när man väl fattat ett beslut. (Therese, junior)

Det är ”kunskapen om gällande lagstiftning”, tydlighet och beslutsfattande som tar utrymme i Therese’ beskrivning av handläggaryrket. På så sätt framhäver hon en regelorienterad referensram och de administrativa aspekterna i yrkesrollen. Regelverket är dock inget självändamål. Therese påpekar vikten av tydlighet i kommunikationen så att den försäkrade inte ”känner sig bortsnurrad i all lagstiftning när man väl fattat ett beslut.” Regelorienteringen ska alltså säkerställa rättssäkerhet och anknyter till en värdeorienterad referensram om vad individen kan förvänta sig av socialförsäkringen.

Trots att Stefan och Therese betonar olika aspekter av yrkesrollen så tar de samma utgångspunkt för sina reflektioner, nämligen mötet med den försäkrade. På denna punkt ger Stefan och Therese inte uttryck för enbart egna åsikter, utan för ett drag som återkom i samtliga intervjuer. De intervjuade handläggarna ger uttryck för att målet är att den försäkrade ges ett adekvat bemötande både med hänseende till regelverket, den försäkrades rättigheter inom socialförsäkringen och till det sociala samspelet. En liknande bild kom fram när Susanne Ekblad (2002) intervjuade rehabiliteringssamordnare om sin yrkesroll. Hon återanknyter till Stina Halls distinktion mellan den byråkratiska och den professionella normen och menar att ”(s)ituationsanpassning betonas, man ser individen som huvudperson, och lagar ses som redskap att kunna genomföra en lyckad rehabilitering eller ett för individen acceptabelt avslut av arbetslivet.” (Ekblad 2002, s. 185) Det skulle vara för långtgående att dra slutsatsen att yrkesrollerna, rehabiliteringssamordnare och personlig handläggare, inte skulle

skilja sig åt. Men det är ändå rimligt att anta att normer som ingick i yrkesrollen rehabiliteringssamordnare togs över när personer som tidigare innehade denna yrkesroll blev personliga handläggare, normer vilka sedan förs vidare när seniora handläggare är handledare och mentorer åt juniora handläggare. Samtidigt är det inte överraskande att handläggare betraktar den försäkrade som huvudperson. För det första är mötet med medborgaren en central del av gräsrotsbyråkratens arbete. För det andra vilar yrkets och organisationens legitimitet på att individens tillgång till välfärden säkerställs och upplevs som rättvis och rättssäker.

Medan de intervjuade handläggarna framhäver samma centrala element i sin yrkesroll – d.v.s. mötet med individen – så betonar de samtidigt olika delar av yrkesrollen. Även om handläggarna nämner samma kärna i yrkesrollen så har varje handläggare också utvecklat sin individuella tolkning av yrkesrollen som lyfter fram vissa aspekter framför andra. Några handläggare lade främst fokus på de initiativtagande och serviceinriktade egenskaper som Försäkringskassan efterfrågade i sina platsannonser och som de anser vara centrala för en kompetent personlig handläggare. Åsa exempelvis menar:

Alltså man måste vara hungrig, man måste vara nyfiken, man måste ha inlevelseförmåga, man måste ha omvärldskunskap, man måste kunna vara duktig i möten, man måste kunna nå ut och vara väldigt engagerad. (Åsa, senior)

Åsa beskriver bilden av en passionerad handläggare som är ”hungrig”, ”nyfiken” och ”engagerad”. Hon beskriver vad i andra intervjuer har kallats för att ”skapa driv i ärendet”. Handläggaren ska inte uteslutande förvalta socialförsäkringens pengar genom att ta hand om utbetalningar utan ska inta en betydligt mer aktiv roll i hanteringen av sjukärenden. Den ska guida den försäkrade till de förmåner denne är berättigad till, samt visa vägar till rehabilitering och återgång i arbete. Detta blir tydligt i Monas tolkning av yrkesrollen. För henne är det viktigt att en personlig handläggare måste kunna ”se det friska” och förmedla samma syn till den försäkrade:

Vissa är ju väldigt inne i sin sjukskrivning, där de liksom mest ser sina begränsningar och det de inte klarar av. När de har ont, alltså där kan jag förstå att det blir mycket fokus på det, [...] Och då får man försöka vända det på något sätt och fråga liksom vad de själva skulle önska, hur skulle det se ut på bästa sätt att komma tillbaka till arbetet. [...] Men det kan vara ändå lite klurigt och dra i det friska när de är sjuka, faktiskt. Och det är inte alltid det funkar och man får känna av lite hur det känns när man möter människorna, om de är mottagliga just då vid det där mötet, annars får man försöka liksom prata om det vid senare möten eller vid samtal i telefon när de ringer in eller jag ringer upp. (Mona, junior)

Monas resonemang kring "att se det friska" och att vända på de försäkrades identifiering med sin sjukdom leder tankarna till Försäkringskassans tidigare reklamkampanj "Vi frågar inte hur sjuk du är utan vilken arbetsförmåga du har"¹². Hennes fokus på det "friska" eller på arbetsförmågan exemplifierar inte enbart den byråkratiska normen. Det är inte antalet avslutade ärenden som Mona lägger huvudfokus på, utan det är fortfarande uppmärksamheten på den försäkrade och kring dennes situation. Hon påpekar svårigheten i att rikta den försäkrades uppmärksamhet mot dennes förmåga och det friska "när de är sjuka, faktiskt" och understryker vikten av att kunna anpassa kommunikationen och rehab-processen till den försäkrade genom att exempelvis bedöma om denne är "mottaglig just då vid det där mötet". Också i Monas bild av yrkesrollen syns tydligt den professionella normen, d.v.s. lyhördheten gentemot den försäkrade och dennes situation.

Hur den enskilde handläggaren upplever sin yrkesroll och sitt agerande inom rollen beror på olika faktorer. I det förra kapitlet riktade vi uppmärksamheten mot den formella bilden av yrkesrollen. Vi berörde också vikten av samspillet handläggarna emellan, speciellt mellan juniora handläggare och seniora handläggare, där de senare agerar som handledare eller mentorer. Två andra viktiga faktorer för utformningen av yrkesrollen är dels den konkreta arbetssituationen och arbetsbelastningen, dels de seniora handläggarnas erfarenhet av tidigare yrkesroller såsom rehabiliteringssamordnare. Jämförelsen mellan en tidigare yrkesroll inom organisationen och den då upplevda arbetssituationen kan göra handläggarnas upplevelse av den nuvarande yrkesrollen tydligare.

Att kunna "skapa driv" i ärenden är en återkommande beskrivning av vad handläggarna anser krävs i yrkesrollen. Bilden som tidigare tecknades av Mona representerar en mera allmängiltig uppfattning om yrkesrollen; att möjliggöra återgång i arbete för den försäkrade men med hänsyn till dennes situation. Detta sker inom ramen för gällande regelverk och målsättningar inom organisationen. En viss del av "drivet" skapas utan tvivel av själva regelverket. Sjukförsäkringsreformen som infördes år 2008 medför både en åtstramning i regelverket och en större processlikriktning i ärendehantering. ¹³ De intervjuade handläggare välkomnar i allmänhet den tydligare strukturen som det nya regelverket innebär i och med att den uppfattas öka rättssäkerheten, men de ställer sig samtidigt kritiska till den mer byråkratiska framtoningen som deras arbete har fått till följd av reformen. Ann-Marie ser exempelvis det nuvarande regelverket som ett viktigt arbetsredskap för att möjliggöra de försäkrades återgång i

¹² Kampanjen lanserades av Försäkringskassan hösten 2006.

¹³ Reformen omfattade tre centrala förändringar inom socialförsäkringen: rätten till sjukpenning tidsbegränsades, rehabiliteringskedjan (ett verktyg för bedömning av arbetsförmågan vid olika tidpunkter i sjukskrivningsprocessen) infördes och kraven för beviljande av sjukersättning skärptes.

arbete, eftersom de föreskrivna tidsintervallerna skapar både struktur i arbetet och krav på att agera i tid:

Regelverket driver ju på den utvecklingen som gör att människor kan hamna i en mycket bättre situation för sig själv. [...] Det var väldigt svårt tidigare när vi inte hade de här gränserna. (Ann-Marie, senior)

Samtidigt som hon ser uppstramningen av regelverket som positiv så saknar Ann-Marie att själv kunna inhandla rehabilitering, en möjlighet hon hade i sin tidigare yrkesroll som rehabiliteringssamordnare:

När jag började med rehabilitering på 90-talet då rehabiliterade vi folk. Alltså det är den största skillnaden som jag kan se. Då köpte vi utbildningar, vi köpte behandlingar från rygginstitutet, vi köpte... [...] Jag tycker det är ett glapp i samhället överhuvudtaget att man kräver att människor ska gå tillbaka i arbete men de får inte den rehabiliteringen som de borde ha. (Ann-Marie, senior)

I Ann-Maries framställning är den största skillnaden mellan hennes tidigare och nuvarande yrkesroll att hon tidigare var inkopplad i upphandlingen av den försäkrades rehabilitering – ”då rehabiliterade vi folk”. Hon ser en positiv utveckling när det gäller själva regelverket men hon saknar samtidigt det större ansvaret för upplägget av rehabiliteringen som ingick i hennes tidigare yrkesroll som rehabiliteringssamordnare. Man kan till och med tolka hennes kommentar ”de får inte den rehabiliteringen som de borde ha” som ett uttryck för att hon anser att ett sådant ansvar borde ligga hos Försäkringskassan.

Det är inte enbart seniora handläggare med erfarenhet som rehabiliteringssamordnare som ger uttryck för uppfattningen att rehabiliteringen är eller borde vara en central del i Försäkringskassans arbete. Vivian är en junior handläggare som vid intervjutillfället hade arbetat i sju månader som personlig handläggare. På frågan hur hon brukar beskriva sitt arbete till utomstående personer såsom vänner och bekanta, ger hon ett svar som framhäver arbete med rehabilitering och där administrativa uppgifter beskrivs som ”sekundära”:

Ja, alltså jag brukar beskriva utifrån min arbetsuppgift. Jag brukar beskriva att vi hjälper människor med rehabilitering och återgång till arbete... Det jag tycker, det här, det sekundära är liksom, visst vi administrerar ju också sjukpenningen, men det tycker jag nog är det sekundära. (Vivian, junior)

Veronika är en senior handläggare som jämför sin tidigare arbetssituation med sin nuvarande. I likhet med Ann-Marie välkomnar hon den större enhetlighet

som Försäkringskassans förstatligande inneburit samtidigt som hon upplever sin arbetssituation som ”mer administrativ, mera styrd”:

Jag tycker det krånglar till. Men sedan så skulle jag vilja säga att jag tillhör de som då på 90-talet har varit lite frustrerad att man hanterade försäkringen som man själv ville och inte höll sig riktigt till lagstiftningen. Det har inte varit riktigt min ’cup of tea’ om jag säger så. Jag har pratat mycket om att alla försäkrade ska hanteras lika, jag har tyckt att de ska ha samma försäkring och att det inte beror på vilken handläggare man har. Så jag var inte negativ till egentligen det här att man skulle få styrning. Men sedan tycker jag att det inte behöver vara svart eller vitt, det hade kunnat vara en gråzon. (Veronika, senior)

Veronika ställer sig generellt sett positiv till likriktningen i arbetsprocessen som sjukförsäkringsreformen lett till och ser större möjligheter till rättssäkert bemötande tack vare Försäkringskassans nya arbetssätt, men hon ger ändå uttryck för att hon saknar något. Veronikas ordval att ”det hade kunnat vara en gråzon” ledde intervjuarens tankar till en möjlig önskan på större handlingsutrymme i arbetet. Däremot, på frågan om hon önskade större handlingsutrymme så svarar hon:

Nej, nej, inte lagmässigt för det kan jag köpa. Men sedan allt det andra som att alla ska skriva efter samma mall när man ska föra sina journalanteckningar. Alltså, det är styrt hur jag ska uttrycka mig, det tycker jag är helt, jag tycker det är fel. Så tycker jag inte att det är fel att jag ska dokumentera mina tankar och varför jag gör saker och ting. Det tycker jag absolut. Och det tycker jag har saknats under många, många år på Försäkringskassan att man inte har motiverat varför man har fattat vissa beslut. Och det tycker jag är helt o.k. va, men jag tycker inte man ska styra upp oss på det sättet som man har gjort med Ensa¹⁴ att du ska uttrycka dig på det och det sättet. (Veronika, senior)

I motsats till Ann-Marie är det ingen konkret arbetsuppgift (som att kunna upphandla rehabilitering) som Veronika saknar, utan för henne handlar det främst om möjligheten att kunna lägga upp det administrativa arbetet mera

¹⁴ Ensa är namnet på den processbeskrivning som används för handläggningsarbete inom Försäkringskassan. I korthet kan sägas att Ensa-processen är en beskrivning av handläggningens struktur inom varje socialförsäkringsförmån, d.v.s. en beskrivning av handläggningsprocessens olika delar som handläggaren ska följa. Ensa-processen ändrades år 2010 och ska numera innehålla mindre restriktiva beskrivningar och ”ge handläggarna större utrymme för egna val av aktiviteter som är lämpliga när det gäller mer utredningskrävande moment inför bedömningar och beslut.” (Inspektionen för socialförsäkringen 2011: 147)

självständigt. Att anpassa dokumentationens form efter specifika mallar och att anpassa journalanteckningars ”språk” tar tid och upplevs som begränsande. I Veronikas berättelse blir det ännu tydligare att den nya yrkesrollen rent praktiskt har fått en mer byråkratisk framtoning. Handläggare identifierar den byråkratiska normens dominans i arbetskraven på olika områden. Ann-Maries beskrivning fokuserar på de arbetsuppgifter som ingår eller inte ingår i yrkesrollen. Veronika är ett exempel på att den byråkratiska normen också kan framträda i de administrativa krav som är kopplade till arbetsuppgifterna. När det tar mer tid att dokumentera ett möte än att hålla själva mötet krymper den professionella normens del i yrkesrollen och den byråkratiska normen blir mest framträdande.

Yrkesrollen, såväl i Försäkringskassans som i de enskilda handläggarnas tolkning, omgärdas av ambitiösa förväntningar. Den ska säkerställa likabehandling och rättsäkerhet genom administrativa rutiner samtidigt som uppmärksamheten ska riktas på den försäkrades förmågor och konkreta situation. Handläggaren ska leda flerpartsmöten och samarbeta med andra aktörer både inom den offentliga välfärden och på arbetsmarknaden. Ett stort antal aktiva ärenden, ofullständiga underlag p.g.a. sent inkomna dokument, möjliga oklarheter om användning av arbetsmetoder och regelverk gör det däremot svårt att efterleva de ambitiösa förväntningarna på yrkesrollen (jmf Statskontoret 2009; Försäkringskassan 2006b). När handläggaren konfronteras med ett stort antal aktiva ärenden i kombination med en tidskrävande administrativ börda, så kan yrkesrollens centrala element, mötet med den försäkrade, hamna i bakgrunden. Med andra ord pressar den konkreta arbetssituationen handläggare mot den byråkratiska normen på den professionella normens bekostnad. Tina ger en utförlig beskrivning av denna process:

Jag försöker ju planera väldigt mycket, ser lite grann, planera vilka ärenden är det mest angeläget och då handlar det ofta om utbetalning. För människor har ju rätt till sin utbetalning och lever på den och det är jätteviktigt tycker jag så det där försöker jag alltid ta först. Och sedan är det ju andra saker. Vi har ju målstyrning här. Vilket innebär att vissa moment ska ju göras av mig i varje sjukfall innan det har gått en viss tid. [...] och det måste jag ju göra i alla mina ärenden. Det har jag ju, det är ju mitt individuella mål och det följs ju upp så att jag får någon löneförhöjning i år att jag måste klara det. Och jag måste avsluta ett visst antal ärenden varje månad eller varje vecka har jag ju då ett beting att jag måste avsluta ett visst antal ärenden och det följs ju upp varje kvartal om jag klarar det eller om jag inte klarar det. Så det blir ju också lite självprioriterande men för mig så känns det då det här... att vi säger åtaganden mot medborgaren, alltså den som är sjukskriven, att den ska få sin ersättning om den har rätt till den och får besked om det är något annat och så

här, så att det finns en rimlighet i det... för de som är sjuka. De har ju rätt att kräva det av mig tycker jag. (Tina, senior)

Stefan, som vi mötte i början av kapitlet och som betonade vikten att "kunna möta varje människa på olika sätt", ger en liknande bild av arbetssituationen. På frågan hur man får arbetstiden att räcka till svarar han:

Ja, man gör så gott man kan på arbetstiden och sedan går man hem. Så det... (Han skrattar.) Det blir ju mycket prioriteringar och det är mycket saker som man inte hinner göra som man ska göra. Och det ställs ju höga krav på vad som ska vara gjort och kravbilden bara ökar och även mängden ärenden har ju inte minskat. Så att från en redan svår arbetssituation så har det ju blivit jobbigare och jobbigare med åren, den sista tiden i alla fall. [...] Visst, man kan väl bli en bra administratör här på Försäkringskassan men det är inte säkert att man blir en bra handläggare för det. (Stefan, senior)

Stefan pratar om en "kravbild" som "bara ökar" och som står i kontrast till mängden aktiva ärenden. De flesta av de intervjuade handläggarna tycker att antalet aktiva ärenden är för höga. Samtidigt påpekar de att det inte är ärendemängden i sig som är huvudproblemet utan snarare det som Stefan beskriver som "kravbild", d.v.s. detaljstyrning av administrativa rutiner samt noggranna redovisningskrav kopplade till möten och utredningar. Diskrepansen mellan å ena sidan arbetskraven som organisationen ställer och å andra sidan det som upplevs som centralt i yrkesrollen som personlig handläggare blir tydligt i Stefans distinktion mellan att vara "en bra administratör" och att vara "en bra handläggare". Det krävs något extra för att vara handläggare. Detta extra kan kallas för "tyst kunskap" (Ekblad 2002) och omfattar just social kompetens och förmåga att se människan. Handläggarna förväntar sig att deras arbetssituation ger utrymme för, och värdesätter just denna kompetens.

Jag blir glad de gångerna när det ringer någon som jag vet ja, ja det är hon, vi pratade om det sist. Då känner jag, då är jag i trygghet på något vis. Eller trygghet är väl fel ord, men då känns det bra, då känns det: jag är den personens personliga handläggare. (Anna, senior)

Glappet mellan kravbilden och handläggarnas förväntningar på yrkesrollen är inte enbart ett problem för de seniora handläggare som kan känna att deras tysta kunskap inte tillvaratas. Även en ambitiös rekryteringsstrategi kan bli obsolet när juniora handläggare upplever att deras förväntningar på yrkesrollen inte infrias. Stina är en junior handläggare som vid intervjutillfället har arbetat hos Försäkringskassan i ett år. I intervjun blir hon tillfrågad om hon ser en yrkesmässig framtid hos Försäkringskassan:

Jag är väl rätt kluven där faktiskt. På ett sätt ja, men jag vill inte ha sådana yrkesroller som jag har idag som personlig handläggare i särskilt många år till. För jag ser inte riktigt några större utvecklingsmöjligheter inom yrkesrollen [...]" *När hon blir tillfrågad om vad hon saknar i sin nuvarande yrkesroll så svarar hon:* "Saknar och saknar, det är väl inte riktigt det. Det är väl mer arbetssituationen som ser ut som den gör att man är mätt på när man ungefär har jobbat här i ett år. (Stina, junior)

Stina ger här uttryck för en känsla av att vara "mätt". I intervjun blir det tydligt att mättnaden har sin orsak i själva arbetssituationen som präglas av höga administrativa krav i ärendehantering. De professionella kompetenser som efterfrågades under rekryteringen kommer inte till användning i det dagliga arbetet. Detta glapp mellan förväntningen på yrkesrollen och möjligheten att leva upp till den leder till en känsla av bristande utvecklingsmöjligheter.

När handläggare beskriver sin yrkesroll så återfinns i stort sett de element som ingår i Försäkringskassans beskrivning av yrkesrollen; den omfattar en byråkratisk del som relaterar till regelverk och målstyrning samt en professionell del som relaterar till social kompetens, självständighet och initiativtagande. Icke desto mindre framträder en diskrepans mellan yrkesrollen såsom arbetssituationen formar den och hur handläggarna uppfattar att den borde vara. Handläggarna lägger större vikt på de professionella aspekterna av yrkesrollen och uppfattar att de administrativa uppgifterna tar över och skapar en kravbild som gör arbetssituationen ansträngd.

Trots att Försäkringskassan har gjort stora ansträngningar för att formulera en tydligare yrkesroll så kvarstår ett tydligt glapp mellan det som yrkeskåren anser borde ingå i yrkesrollen och det som organisationen eftersträvar. Yrkeserfarenhet i den tidigare yrkesrollen rehabiliteringssamordnare ger en förväntan om en högre grad av interaktion med den försäkrade än vad den nuvarande yrkesrollen möjliggör. Bakgrunden till denna förväntan är att erfarenheten som rehabiliteringssamordnare skapade en önskan om en uppvärdering av den tysta kunskapen som arbetet innehöll, inte nödvändigtvis att den tidigare yrkesrollen innehöll en högre interaktionsgrad (jmf Ekblad 2002). Intervjuerna med seniora handläggare bekräftade vad som tidigare framkom i intervjuer med HR-specialister, nämligen att yrkesrollen personlig handläggare inte upplevs som en helt ny yrkesroll utan att den förväntas vara en vidareutveckling av den tidigare rollen som rehabiliteringssamordnare. Men också juniora handläggare ger uttryck för en tolkning av yrkesrollen som betonar handläggarens roll i att hitta rätt rehabilitering och vara ett stöd för den försäkrade på vägen till återgång i arbete, d.v.s. förväntar sig en yrkesroll som är mer besläktad med den professionella normen än med den byråkratiska.

I handläggarnas reflektioner kring kraven på en kompetent personlig handläggare framträder glappet mellan handläggarnas tolkning av hur yrkesrollen borde vara och hur de upplever möjligheten att faktiskt kunna efterleva detta anspråk. I handläggarnas dagliga arbete uppstår friktion mellan ett högt antal aktiva ärenden samt administrativa krav å ena sidan och ambitionen att kunna ge ett bra bemötande samt kunna se den försäkrades situation å andra sidan. Den höga arbetsbelastningen och de administrativa kraven leder till att handläggarna upplever att det blir mindre tid och utrymme för det som borde vara centralt i arbetet, nämligen själva mötet med den försäkrade. När handläggare upplever att de enbart kan utöva sitt yrke genom att successivt efterleva en mer byråkratisk norm så leder det till upplevelsen att deras kompetenser, bl.a. deras tysta kunskap, inte värdesätts av organisationen och att deras yrkesroll omvandlas från att vara personlig handläggare till att vara administratör.

7. Hur får man göra?

Handläggarnas handlingsutrymme

Yrken som personliga handläggare på Försäkringskassan betecknas inom forskningslitteraturen som *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980). Begreppet har översatts till svenska med gräsrotsbyråkrater. Denna yrkeskategori utgör länken mellan den offentliga organisationen och medborgare som vänder sig till organisationen oftast för att få tillgång till välfärdsförmåner. Gräsrotsbyråkrater kan således betraktas som viktig länk mellan välfärdssystemet å ena sidan och medborgaren å andra sidan. Eftersom regelverk som styr organisationers arbete sällan kan täcka samtliga aspekter av den enskilde medborgarens behov och livssituation så befinner sig gräsrotsbyråkraten i ett dilemma. Hon ska nämligen följa organisationens regelverk och mål och samtidigt möta klientens faktiska situation och hitta en lösning som motsvarar dennes behov. För att kunna hantera detta dilemma är det nödvändigt med handlingsutrymme i arbetet. Genom tolkning av lagens intentioner och användning av regelverkets flexibilitet ska det vara möjligt att hitta lösningar som motsvarar såväl regelverkets syften som organisationens mål och individens behov.

Gräsrotsbyråkratens handlings- eller tolkningsutrymme (*discretion*) anses vara ett centralt kännetecken för dem (jmf Lipsky 1980; Taylor & Kelly 2006). Men handlingsutrymme som sådant är varken positivt eller negativt (jmf Evans & Harris 2004). Handlingsutrymmet som finns, eller som gräsrotsbyråkraten använder sig av, är ett redskap för att kompensera för att regelverket inte är och inte heller kan vara heltäckande. Här uppstår en paradoxal situation. Å ena sidan kan ett överutnyttjande av handlings- och tolkningsutrymmet försvaga rättssäkerheten när gräsrotsbyråkraten tror sig kunna korrigera lagstiftningen genom att fatta beslut som inte motsvarar regelverkets intention. Å andra sidan kan handlingsutrymmet just säkerställa rättssäkerheten i de fall då den enskilde medborgaren befinner sig i en situation som inte explicit nämns i lagtexten, men som likväl berättigar till välfärdsförmåner när man tar hänsyn till lagstiftningens bredare syfte och anda.

Handlingsutrymmet är således en väsentlig aspekt av gräsrotsbyråkratens arbete. Så också för Försäkringskassans personliga handläggare. Arbetet med de försäkrade innebär alltid att det måste göras bedömningar och överväganden just därför att lagstiftningen inte kan ta upp och detaljreglera alla tänkbara situationer i människors liv. Arbetsmetoder såsom avstämningsmöten och samarbeten med andra myndigheter, t.ex. Arbetsförmedlingen, bygger på att handläggaren tar in synpunkter från andra aktörer, överväger alternativ och hittar just den lösning som är bäst för den försäkrade. I och med att detta är en del av handläggarens arbetsvardag så måste det antas att handlingsutrymmet blir en del av dennes individuellt utpräglade yrkesroll. Men också Försäkringskassan

som organisation bygger in handlingsutrymmet i definitionen av yrkesrollen. Som vi såg i kapitel fem är ett "gott omdöme", "analytisk förmåga", "god omvärldskunskap" och "initiativtagande" egenskaper som efterfrågas hos personer som vill arbeta som personlig handläggare.

Men hur upplever personliga handläggare graden av handlingsutrymme? Användningen av handlingsutrymmet betyder knappast att handläggaren agerar enligt sitt personliga tyckande. I så fall skulle tanken med en yrkesroll bli obsolet eftersom personligt tyckande knappast är förenligt med en tanke om professionalitet. En första ledtråd om hur graden av handlingsutrymme upplevs ges av följande två citat:

Alltså, det är ju en kombination givetvis. Alltså vi har ju ett regelverk att följa och det måste man ju följa, men man kan säga saker på olika sätt och man kanske kan hitta sätt, alternativ som ändå för den enskilde i slutändan blir något bra. Och då måste man ju veta vad som finns för möjligheter. Du måste ju också ha en rätt stor omvärldskunskap, vilka vägar man ska gå även utanför detta vårt regelverk. Så man ska lotsa människor på rätt håll... Det är rätt krävande när man tänker efter. (Ann-Mari, senior)

Det är ju som med alla myndighetsuppdrag egentligen alltså där finns ju en rätt stark lagstiftning så att säga men det finns ju naturligtvis tolkningsmöjligheter inom ramen för det. [...] Men det är ju ganska styrt, så att säga, när och vad man ska göra och vad syftet med olika saker är och så. Men sedan kan man ju inom ramen för det ha kreativa lösningar på problem och så att säga. Men om jag är på ett möte och jag ska [...] så är det kanske målsättningen att personen skall gå tillbaka i arbete men där kan man ju ha handlingsfrihet att diskutera fram olika lösningar. Hur gör vi? och Hur kan vi rehabilitera på bästa sätt? Hade det varit något för arbetsgivaren att hjälpa till att underlätta så hon kanske slapp den här typen av arbetsuppgift? Kan man ha andra arbetshjälpmedel så att personen ska kunna gå tillbaka i o.s.v. Så där finns det väl en viss handlingsfrihet. Som naturligtvis ställer ju stora krav på att personen som arbetar med detta är liksom kreativ och hittar kreativa lösningar. (Fredrik, junior)

Ann-Maris och Fredriks tankar kring arbetssituationen beskriver olika dimensioner av handlingsutrymme. Båda nämner regelverket som ramen för deras arbete och båda påpekar nödvändigheten att följa det, men de menar inte att handläggaren bokstavstroget och med automatik kan verkställa dess syften. Tvärtom, så finns det olika sätt att följa reglerna. Ann-Mari pratar om "alternativ som ändå för den enskilde i slutändan blir något bra" och att "lotsa människor på rätt håll". Fredrik frågar "Hur kan vi rehabilitera på bästa sätt?" Båda

använder sig av värderande formuleringar som "blir något bra" eller "på bästa sätt". Den normativa bedömningen av vad som är en "bra" lösning kan ha olika referensramar. Den kan vara lagstiftning, dess syfte och intentioner, d.v.s. vara regelorienterad (jmf Taylor & Kelly 2006). Handläggaren skulle då resonera som att även om inte allt detaljregleras i regelverket så kan intentionen läsas ut och lösningar hittas som motsvarar dessa intentioner. Denna tanke blir nog tydligast i Fredriks yttrande om att arbetet "är ju ganska styrt (...) när och vad man ska göra" men att man "inom ramen för det har kreativa lösningar."

Den normativa referensramen för Ann-Maris och Fredriks yttranden kan också hänvisa till klientsidan och vara uttryck för ett värdeorienterat handlingsutrymme (jmf Kelly & Taylor 2006). I detta fall skulle den försäkrades konkreta behov och livssituation i större grad avgöra hur en "bra" lösning kunde se ut. Denna bedömning är kopplad till en mer övergripande tanke om vad ett bra socialförsäkringssystem ska leverera eller vad individen rimligtvis ska kunna förvänta sig av trygghetssystemet. Båda referensramarna får sitt uttryck i citaten från Ann-Maris och Fredriks intervjuer. Citaten illustrerar alltså samtidigheten och samspelet av regelorienterat och värdeorienterat handlingsutrymme i handläggarnas tolkning av yrkesrollen.

Fredrik hänvisar dessutom till målsättningar som ska uppnås i arbete och även här finns det olika vägar att gå. Han menar att när han är på ett möte och den försäkrades återgång i arbete ska diskuteras så finns möjligheten att diskutera fram olika lösningar. Man kan säga att medan målsättningen är otvetydigt formulerad (den försäkrade ska återgå i arbete) så bygger de nya arbetsmetoderna (d.v.s. flerpartsmöten och samarbete över organisationsgränser) på att handläggaren använder sig av sin tolkningsfrihet och sitt handlingsutrymme. Möten såsom avstämningsmöten inkluderar aktörer utanför Försäkringskassan och därför kan det finnas alternativa strategier "som ligger utanför detta vårt regelverk" som Ann-Mari uttrycker det.

Liknande aspekter av handlingsutrymme som Ann-Maris och Fredriks citat ger uttryck för har också diskuterats i forskningslitteraturen (jmf kapitel tre), t.ex. frågan i vilken mån organisationsförändringar kan skapa större eller mindre handlingsutrymme för gräsrotsbyråkraterna. Ett mer omfattande regelverk måste inte nödvändigtvis innebära mindre handlingsutrymme (jmf Evans & Harris 2004). Likväl kan en inskränkning av handlingsutrymmet genom ett uppstramat regelverk underlätta arbetets utförande (Lipsky 1980). Åsa ger uttryck för en liknande tanke:

Jag tycker att tydligheten ger en trygghet och sedan om handlingsutrymmet är så stort eller så litet tycker jag är av underordnat intresse för att det är en försäkring som vi administrerar och det handlar inte om min personliga uppfattning om vad jag tycker hur man skulle ha gjort egentligen. (Åsa, senior)

Försäkringskassans nya regelverk som har stramats upp i samband med sjukförsäkringsreformen år 2008 var ett återkommande tema i intervjuerna. Den individuella bedömningen av regelverkets uppstramning varierar däremot bland de intervjuade handläggarna och cheferna. Vissa påpekar att de hade större handlingsutrymme förr och menar att de då kunde agera mer i de försäkrades intresse. Andra, såsom Åsa ovan, tycker däremot att det nya regelverket ledde till en större tydlighet i arbetet.

Eva är en av cheferna som intervjuades. Hon bekräftar bilden av mera kontroll och styrning av Försäkringskassans arbete som härrör från det nya regelverket, processlikriktningen och målsstyrningen i arbetsprocessen. I citatet nedan argumenterar hon att uppstramningen fört med sig vissa fördelar när det gäller rekrytering och utformning av yrkesrollen:

Om man tittar cirka 10 år tillbaka så var det ju ett väldigt tryggt arbete skulle jag vilja säga. Alltså det var inte så många måsten, det var inte så mycket kontroll eller uppföljning i vad var och en gjorde eller hur man gjorde eller hur man avslutade eller att man avslutade ärenden. Och nu är det ju väldigt mycket kontroll, uppföljningar, utvärderingar, man ska jobba lite utifrån en och samma process så det är väldigt mycket måsten i ett ärende, i en och samma process så det är väldigt mycket måsten. Allt från att de skall bedöma ditten och datten och du skall bedöma gentemot den reguljära arbetsmarknaden vid dag 180. Du skall begära detta vid en viss tidpunkt, du skall registrera i våra system när du gör en viss bedömning och ett visst ställningstagande. Alltså det är väldigt, väldigt mycket måsten i våra ärenden så på så sätt är det kanske inte så mycket handlingsutrymme på det sättet. Men däremot så är det fortfarande man själv som gör ett ställningstagande, det är fortfarande man själv som skapar drivet i ärenden, det är fortfarande man själv som bestämmer om jag vill göra det på en måndag eller en torsdag eller en onsdag. Alltså man har ju ändå frihet i sitt arbete. [...] Det är lättare tror jag idag att lära upp en ny anställd för att det är mycket mera tydligt vad man ska göra och inte ska göra. Alltså, det är mera tydlighet i vad är det jag gör, eller vad innebär min yrkesroll egentligen. Vad är det som jag ska göra, t.ex.? För att, alltså samtidigt som det har blivit mer kontroll, och mer uppstyrt så är det också äh, ...finns det ändå frihet kvar i arbetet men det är väl det att det inte alla är riktigt medvetna om att den finns. (Eva, chef)

Eva pekar på alla "måsten" som har tillkommit, men hon framställer den nya arbetssituationen långt ifrån negativt. Tvärtom, så framhäver hon graden av handlingsutrymme som handläggaren i dagsläget har och menar att det numera finns en större tydlighet i arbetsuppgifterna och i vad yrkesrollen innebär. Denna tydlighet är också förutsättningen för att det, enligt henne, är lättare att lära upp nya handläggare nu. Både Åsa och Eva framhäver regelverkets och

målstyrningens betydelse för handläggarens arbete. Men medan Åsa betonar den förvaltande aspekten av yrkesrollen och inte lägger så stor vikt på handlingsutrymmet så betonar Eva "ställningstagandet", "drivet" och "frihet" i handläggaryrket. Hon framhåller regelverket som ramen för handlingsutrymmet i yrkesrollen men medger att kanske inte alla är helt medvetna om detta. I intervjun med Stina bekräftas detta intryck. När hon blir tillfrågad om hon tycker att hon har handlings- eller tolkningsutrymme i sitt arbete så svarar hon:

Nej det har vi ju inte, vi har ju väldigt strikta riktlinjer för hur ärendehanteringen ska gå till. Så, jag vet inte riktigt, det beror mycket på ... eller jag vet inte, nej. (Hon skrattar.) Jag vet faktiskt inte. Det är ju klart jag kan ju inte jobba exakt likadant i ett ärende som en kollega till mig skulle göra. Men vi har ju ändå en sorts ansats så att säga hur ärendehanteringen ska gå till och liksom att allt ska se likadant ut. Allt ska handläggas på samma sätt men det är inte alltid det blir så i alla fall. (Stina, junior)

Även när Stina medger att inte allt handläggs "på samma sätt" är hon osäker på det egna handlingsutrymmet och framhäver "riktlinjer" och "en sorts ansats" som ska följas. Men att kunna eller inte kunna se handlingsutrymmet i det egna arbetet är ingen personlig förmåga utan är beroende av olika faktorer. Antalet aktiva ärenden som en handläggare arbetar med måste räknas som en faktor. Friheten att disponera sin arbetstid och hitta passande lösningar för den enskilde försäkrade varierar beroende på om man handlägger 60 eller 170 ärenden. Yrkessenioritet och sättet man blev inlärd i yrkesrollen är viktiga faktorer. Stina gav uttryck för att hon hade svårigheter att se sitt handlingsutrymme. Samtidigt är Stina en junior handläggare. Ett stramare regelverk bidrar till att den förvaltande delen av yrkesrollen blir mera framträdande speciellt för de som är nya i yrket och det tar tid innan handläggaren blir varse om det handlingsutrymme som finns och använder sig av det. Denna bild bekräftas i flera av intervjuerna och det är oftast de juniora handläggarna som uttrycker sig tvivlande i frågan om handlingsutrymme. Samtidigt ger juniora handläggare exempel där de i positiva ordalag beskriver hur seniora kollegor använder sitt handlingsutrymme. Mona, en junior handläggare, är ett exempel. Hon berättar hur hon introducerades i sitt arbete. Hon hade gärna haft en mentor eller handledare – något som numera finns på de flesta kontor – men hon berättar samtidigt att hon fick mycket stöd från sina seniora kollegor i och med att hon kunde komma med frågor när hon kände sig osäker. I detta sammanhang kommer Mona in på tankar kring handlingsutrymmet:

Med tanke på att man får olika svar från olika handläggare hur man ska gå vidare i vissa ärenden så finns det ju ändå en viss... tolkning eller bedömning. Sedan är det väl olika vägar. Man tar liksom den långa vägen

eller den korta vägen. Det kanske har att göra med erfarenheter, för ja, hur tuff man är som handläggare. När man tycker att man har 30 år på nacken så kan man liksom gasa på. (Hon skrattar.) Aah, men jag tar omvägarna." *På frågan vad hon menar med "den långa vägen" svarar hon:* "Ja, när man till exempel, om man ska använda sig av FMR¹⁵ alltså rådgivare där. Vissa gör det och vissa gör inte det utan gör en bedömning själv utan att rådfråga och jag rådfrågar ju då hellre och tar det med mig till ärendet. (Mona, junior)

När Mona pratar om den "långa och den korta vägen" så får den "korta vägen" inte tolkas som om handläggaren godtyckligt avviker från processen eller riskerar rättsäkerheten. Att kunna gå "den korta vägen", d.v.s. att självständigt göra bedömningar även i komplicerade ärenden, är snarare ett tecken på att handläggaren under sin yrkesverksamhet har byggt upp kunskap om regelverket, dess intention och vilka optioner som står till förfogande för att påskynda respektive säkerställa återgång i arbete. Detta ligger helt i linje med Försäkringskassans intention. Försäkringsmedicinsk rådgivning är inte tänkt som godkännande instans för handläggarens bedömning utan som resurs för att säkerställa rättsäkerhet och adekvata beslut. På så sätt beskriver den "långa vägen" i viss mån också en inlärningsprocess som handläggaren genomgår.

Handläggarens uppfattning om handlingsutrymmets omfång är inte enbart kopplat till hur länge en handläggare har arbetat på Försäkringskassan och hur förtrogen personen är med socialförsäkringens regelverk. En faktor som inte ska underskattas, speciellt med hänsyn till professionaliseringen av yrkeskåren, är handläggarens tidigare yrkeserfarenhet och yrkessocialisation. Försäkringskassans nuvarande rekryteringsstrategi siktar mot både högskoleutbildade och personer med tidigare myndighetserfarenhet. I intervjuerna med HR-specialisterna blev det tydligt att man gärna ser sökande som uppfyller båda kraven och att realiteten i rekryteringsprocessen innebär att man måste göra avvägningar mellan kandidater med rätt olika bakgrunder (jmf kapitel fem). Samtidigt kan tidigare arbetslivserfarenhet – såväl på myndigheter som på andra arbetsplatser – betyda erfarenhet med väldigt varierande arbetsuppgifter och upplevelser av större eller mindre handlingsutrymme.

Bland de juniora handläggare som intervjuades för denna studie hade samtliga tidigare yrkeserfarenheter. Därför är det inte överraskande att många jämförde handlingsutrymmet i sin nuvarande yrkesroll med sina tidigare arbeten. Många av handläggarna, både juniora och seniora, hade tidigare arbetserfarenhet inom socialtjänsten. När dessa handläggare uttalar sig om graden av handlingsutrymmet inom socialförsäkringen så jämför de med sina erfarenheter med arbetet med Socialtjänstlagen:

¹⁵ FMR är akronymet för "Försäkringsmedicinsk rådgivare".

...så hade vi mycket, mycket större frihet i tolkningen alltså i själva tolkning, själva upplägget av arbetet, vad vill jag göra, hur kan jag bäst hjälpa de här ungdomarna att rustas för att någon dag kommer ut och få ett jobb på arbetsmarknaden... Här som personlig handläggare så finns det ju en väldigt mycket mera omfattande lagstiftning som ska implementeras vilket innebär att man är i sitt dagliga arbete, i sitt dagliga... Hur ska jag förklara? Det jag gör är mycket mer styrt. Om jag tycker liksom att nä nu vill jag göra så här, så finns det inte liksom mycket utrymme för mig att göra det. (Jenny, junior)

Jenny är inte den ende handläggaren som upplever att handlingsutrymmet i hennes nya yrkesroll är mindre jämfört med hennes roll i tidigare arbeten. Det som Jenny ger uttryck för är samtidigt inte överraskande. Tidigare forskning har visat att handlingsutrymmet är starkt knutet till själva organisationen, d.v.s. att handläggare på olika myndigheter har olika grader av handlingsutrymme. Försäkringskassans arbete framstår här som starkt reglerat och utfört under stor tidspress, vilket leder till att de anställdas handlingsutrymme är mindre än på andra organisationer (jmf Johansson 1992; Johansson & Johansson 1987). Utifrån ett organisationsteoretiskt perspektiv är den beskrivna upplevelsen av begränsat handlingsutrymme alltså inte överraskande. Men utifrån både ett individperspektiv och ett professionsperspektiv kan samma observation te sig problematisk. När tidigare myndighetserfarenhet är ett urvalskriterium i rekryteringsprocessen så ökar sannolikheten att en nyrekryterad handläggare redan har vissa förkunskaper inom t.ex. utredning eller arbete inom offentlig förvaltning. Detta bör underlätta och påskynda processen att bli en fullärd personlig handläggare. Men samma handläggare har också erfarenhet av handlingsutrymme och inkluderar denna erfarenhet i sin tolkning av yrkesrollen, både den tidigare och den nuvarande som personlig handläggare. Den nyrekryterade handläggaren förväntar sig en viss grad av handlingsutrymme respektive tolkningsfrihet i sitt arbete. Det gäller inte enbart för personliga handläggare som tidigare har arbetat på en annan myndighet utan också för handläggare som tidigare har arbetat inom yrken som kännetecknas av stort handlingsutrymme och en tydlig professionell identitet inom yrkeskåren. Sara, som har erfarenhet av både myndighetsarbete och arbete inom en profession med stort handlingsutrymme, tycker att arbetet som personlig handläggare är ett "mera kvalificerat" jobb än vad hon hade väntat sig, men samtidigt upplever hon graden av kontroll och styrning i hennes arbete som störande:

Det går ju väldigt upp och ner med att trivas på Försäkringskassan. För jag menar, jag trivs ju med mina arbetskamrater och jag trivs egentligen med jobbet. Men, mmh... det, det finns så mycket, äh... pekpinnar... hur man ska göra allting och det är alltid att det är... vad heter det... det är inte säkert att de är genomförbara, att det rimmar illa ibland med att

man tittar mer på kvantitet än kvalitet.” *Senare i intervjun menar Sara:* ”Sedan så är det väl att man måste lita mer på min förmåga som handläggare och att jag själv kan se vad som behövs i ärendet. Inte så att jag måste göra någonting oavsett i fall det behövs eller inte. (Sara, junior)

Sara är tydlig med att hon tycker om både arbetsmiljön och sina arbetsuppgifter, men hon är lika tydlig med att det är ”pekpinnar” som gör att hon uppfattar att man inte litar på hennes förmåga som handläggare. I intervjun framgår att ”pekpinnarna” refererar till graden av mål- och processuppföljning i hennes arbete. Kraven på att t.ex. ett visst antal ärenden ska vara avslutade efter en viss tid uppfattas som begränsande. Men hon efterfrågar inte enbart större handlingsutrymme, utan också större tillit till hennes kompetens och professionalitet; ”man måste lita mer på min förmåga som handläggare och att jag själv kan se vad som behövs i ärendet.”

Handläggarnas tidigare arbetslivserfarenhet innebär att de har samlat erfarenhet med olika grader av handlingsutrymme i arbetet. Dessa erfarenheter innebär att personen i fråga har kompetens att hantera handlingsutrymme och förväntar sig dessutom att organisationen tillvaratar denna kompetens. Upplevelsen av minskat handlingsutrymme eller att handläggarens kompetens inte tillvaratas av organisationen återkom i olika former i nästan samtliga intervjuer. Seniora handläggare jämförde deras nuvarande arbetssituation med tidigare och beskriver främst en utveckling mot ett mer uppstyrt arbetssätt. Juniora handläggare med erfarenhet från andra yrken eller myndigheter upplever främst att deras bedömningskompetens inte tillvaratas fullt ut. När handläggaren upplever att dennes handlingsutrymme har minskat respektive att dennes kompetens snärjs in för mycket kan detta leda till en tolkningskonflikt mellan organisationen och handläggaren om utformningen av yrkesrollen. Friktionen blir påtaglig när yrkesrollen såsom arbetssituationen formar den betonar mål- och regelorienterat handlingsutrymme medan handläggaren framhåller ett värdeorienterat handlingsutrymme, d.v.s. organisationen betonar den byråkratiska normen medan den professionella normen står i centrum för handläggarna eller åtminstone influerar handläggarnas tolkning av den administrativa delen av yrkesrollen. En sådan friktion kan mycket väl bli avgörande för hur handläggaren uppfattar sitt arbete och sin framtid inom organisationen.

8. Slutdiskussion

Yrkesrollens svåra balans

Med introduktionen av yrkesrollen personlig handläggare gjordes ett ambitiöst försök att renodla en yrkesroll anpassat för Försäkringskassans nya arbetsmetoder och organisation. Utformningen av tydliga yrkesroller är en viktig förutsättning för effektiviteten i en komplex arbetsorganisation och för att säkerställa rättssäkerhet i socialförsäkringssystemet. Det är därför relevant att fråga hur yrkesrollen uppfattas av de som innehar rollen samt i vilken utsträckning deras tolkning av yrkesrollen stämmer överens med organisationens intentioner när rollen skapades. Denna rapport visar genomgående på svårigheten att hitta rätt balans mellan yrkesrollens olika delar såväl för Försäkringskassans beskrivning av rollen som för personliga handläggare i deras dagliga arbete.

En första utgångspunkt för analysen av yrkesrollens innehåll och utformning var organisationens definition av yrkesrollen och hur denna kommunicerades utåt. Yrkesrollen personlig handläggare har beskrivits som ”både en generalist- och en handläggarroll. Handläggarrollen är dessutom bredare än vad som oftast gällt tidigare. Den innebär att man handlägger alla ärenden inom sjukförsäkringen, från början till slut, [...]. Det vill säga från att kontinuerligt bedöma rätten till sjukpenning och betala ut, till att utreda och samordna insatser. [...] Generalistrollen innebär att man ska svara för ’hela kundengagemanget’ hos Försäkringskassan som det har uttryckts.” (Dagens Socialförsäkring 2008, s. 10ff.) Försäkringskassans målstyrning och processupptramningen sedan 2008 års reformering skapade dock dåliga förutsättningar för handläggarna att efterleva en så pass komplex och bred yrkesroll. Beskrivningen av yrkesrollen ”personlig handläggare” på Försäkringskassans hemsida betonar än idag yrkesrollens guidande och stödjande funktion skapar rimligtvis en förväntan hos sjukskrivna att får möta en handläggare som motsvarar en sådan beskrivning. Samtidigt lägger beskrivningen i Försäkringskassans platsannonser större fokus på yrkesrollens administrativa sida. Sociala kompetenser som att kunna ”skapa förtroende” och ”gott omdöme” nämns visserligen bland de önskade kvalifikationerna, men rent textmässigt är dessa underordnade de mer administrativt präglade arbetsuppgifterna. HR-specialisterna i sin tur betonar vikten av handläggarens sociala kompetens, vilket utreds bl.a. genom kompetensbaserad rekrytering. Handläggarna påpekar däremot att ett stort antal aktiva ärenden och höga rapporteringskrav krymper utrymmet för personligt bemötande och istället ökar arbetets byråkratisering. Vad som förväntas av yrkesrollen personlig handläggare kan alltså uppfattas olika av sjukskrivna, av sökande till utlysta tjänster samt av olika grupper inom organisationen.

För att bättre kunna diskutera yrkesrollens olika dimensioner användes två idealtypiska yrkesnormer som utgångspunkt: Den byråkratiska och den professionella normen representerar olika referensramar för handläggarens handlingsutrymme och regeltillämpning (jmf kapitel tre). Studien utgick från antagandet om att juniora och seniora handläggare tolkar sin yrkesroll på olika sätt. Det förväntades att yrkessenioritet skapar större säkerhet i arbetet samt benägenhet att i större omfattning använda existerande handlingsutrymme. Ett annat antagande var att juniora handläggare har fått sin första yrkessocialisation inom utbildningar och yrken som starkare betonar målstyrning. Detta i sin tur antogs leda till starkare fokus på regelverket och organisationens uppsatta mål än på handlingsutrymme.

Varje handläggare utvecklar sin individuella tolkning av yrkesrollen inom organisationens och regelverkets ram, i samspelet med sina kollegor samt genom reflektion kring egna erfarenheter. Därför är det inte förvånansvärt att vissa handläggare ger uttryck för en mer regelorienterad tolkning av yrkesrollen och att andra starkare anammar en professionell tolkning. Däremot tar samtliga intervjuade sin utgångspunkt i mötet med den försäkrade när de reflekterar över yrkesrollens innehåll och själva arbetet som personlig handläggare. Såväl seniora som juniora handläggare ger uttryck för en yrkesroll som i sin kärna är starkare rotad i den professionella normen än i den byråkratiska. Antagandet om en grundläggande skillnad i juniora och seniora handläggares uppfattning om yrkesrollen bekräftas således inte. Materialet tyder snarare på överlappningar i de juniora och seniora handläggarnas tolkningar av yrkesrollen samt i attityden till organisationsförändring.

Min tolkning visar att juniora handläggare i större utsträckning ger uttryck för osäkerhet om hur stort deras handlingsutrymme egentligen är. Samtidigt framkom det att förutom själva regelverket så är de seniora kollegorna lika mycket del av juniora handläggares referensram. Det är i samspelet med seniora kollegor som juniora handläggare hittar vägledning för att socialiseras in i yrkesrollen samt får en uppfattning om handlingsutrymmets storlek. Intervjuerna i denna rapport genomfördes relativt kort efter den nya yrkesrollen introducerades och flera av de intervjuade påpekade bristen på lärarledd introduktion i den nya yrkesrollen. När organisationen inte säkerställer adekvat introduktion och utbildning samtidigt som arbetsbelastningen upplevs som för hög för att kunna ta till sig utbildningsmaterialet via intranätet så blir kollegorna den viktigaste resursen. En konsekvens av detta är att juniora och seniora handläggare har en rätt liknande bild av hur en personlig handläggare bör vara. En enhetlig tolkning av yrkesrollen är i och för sig önskvärt men i det här fallet har tolkningen skapats under speciella förutsättningar, d.v.s. upplevelsen av otydlig kommunikation från ledningens sida och brist på lärarledd introduktion. Med andra ord kan yrkeskårens tolkning och förväntan på yrkesrollen avvika från vad Försäkringskassan hade i åtanke när yrkesrollen skapades. Följande punkter illustrerar klyftan mellan yrkeskårens och organisationens förväntningar:

1. Vad som vardagsspråkligt kallas för social kompetens har en del gemensamt med den så kallade "tysta kunskapen" (jmf kapitel tre). Med detta begrepp menas en sorts kunskap som inte kan intellektualiseras eller läras ut direkt. Denna kunskap omfattar vad handläggarna i intervjuerna bl.a. kallar för förmågan att "läsa av" en annan människa eller att anpassa sin kommunikation till den andres förutsättningar. Det är just denna kunskap som i handläggarnas ögon skiljer en handläggare från en administratör – och det är vad som skiljer den professionella från den byråkratiska yrkesnormen. Såväl juniora som seniora handläggare har gett uttryck för att ett stort antal aktiva ärenden i samband med höga rapporteringskrav ger mindre utrymme för den professionella normen. Risken är att handläggare upplever att deras kunskap och professionella kompetens inte tillvaratas utan att deras arbete enbart uppskattas om målen uppnås.
2. Både seniora och juniora handläggare välkomnar avsikten med socialförsäkringens nya regelverk som anses skapa tydliga ramar och tids-scheman för arbetet samt öka rättssäkerheten i ärendehantering. Samtidigt ställer sig seniora handläggare kritiska till regelverkets rigiditet och den administrativa bördan. Liknande kritik framförs av juniora handläggare som intervjuades. Det uppstramade regelverket med tydliga tidsgränser för olika insatser innebär också en minskning av handläggarens handlingsutrymme, det finns helt enkelt mindre utrymme att anpassa rehabiliteringsprocessen till den försäkrades takt och förmåga. Önskan om en uppvärdering av handläggarnas tysta kunskap framkom också i intervjuerna med både seniora och juniora handläggare – men speciellt juniora handläggare med högskoleutbildning och erfarenhet inom yrken med stort handlingsutrymme uppfattar att deras bedömningsförmåga inte tillvaratas tillräckligt.

De senaste åren har Försäkringskassan eftersträvat en professionalisering av yrkeskåren. Detta fick sina uttryck i bl.a. ambitionen att renodla yrkesroller, nyrekryteringar som ledde till en förnygring av yrkeskåren och till en större andel anställda med akademisk utbildning. Professionaliseringen är onekligen ett viktigt steg för att organisationen ska bemästra kraven för rättssäkerhet, effektivitet och hög kvalitet som ställs på Försäkringskassan i regeringens regleringsbrev (jmf Inspektionen för socialförsäkringen 2011, s. 25ff.). Introduktionen av yrkesrollen personlig handläggare är en viktig del i denna process. Intervjuerna som denna rapport bygger på genomfördes kort efter introduktionen av den nya yrkesrollen. Det är inte ovanligt att medarbetare upplever perioden strax efter en reform som ostrukturerad och kommunikationen som otydlig samt önskar mer stöd i processen. Nyare utvärderingar pekar dock på liknande behov av stöd i beslutsprocessen (jmf Inspektionen för socialförsäk-

ringen 2013) och problem med detaljstyrningen inom socialförsäkringen (jmf Inspektionen för socialförsäkringen 2015).

Det har nämnts tidigare att tolkningen av yrkesrollen påverkas av olika faktorer så som utbildning, yrkessenioritet och organisationskultur. Handläggarnas tolkning av yrkesrollen påverkas av bl.a. hur bunden man känner sig av regelverket samt vad handläggaren anser vara viktigt för organisationens arbete (jmf Inspektionen för socialförsäkringen 2013). Dessa faktorer kan påverkas av organisationen genom olika stödåtgärder och kommunikationssatsningar. Men enligt en nyare utvärdering visar det sig att "Trots ett omfattande arbete inom myndigheten med att utveckla beslutsstöd i olika former anger de flesta samtal med kollegor som det viktigaste stödet i det dagliga arbetet." (Inspektionen för socialförsäkringen 2013, s. 5)

Ett återkommande tema i intervjuerna som denna rapport bygger på var graden av detaljstyrning i arbetsprocessen som begränsar handlingsutrymmet och som inte tillvaratar yrkeskårens kompetens (tysta kunskap). Problemet blir extra synligt i intervjuer med juniora handläggare med akademisk bakgrund och tidigare yrkeserfarenhet som på sina tidigare arbetsplatser upplevt större tillit till deras förmåga. Detta problem påpekas också i en aktuell utvärdering där det konstateras att "Försäkringskassan anställer akademiker som personlig handläggare och det talas mycket om att handläggarnas professionalitet ska utvecklas. Detaljstyrning och det sätt den mycket noggranna uppföljningen av handläggarnas arbete används på strider mot detta." (Inspektionen för socialförsäkringen 2011, s. 11)

Yrkesrollens svåra balans mellan handläggare och administratör samt problemen som har påpekats i denna rapport har främst sitt ursprung i en organisationskultur som prioriterar måluppfyllelse och en byråkratisk norm och som kontrasteras av en yrkeskår som snarare förespråkar den professionella normen. Glappet mellan organisationens intention och yrkeskårens tolkning av yrkesrollen är dock allt annat än enbart ett organisationsinternt problem. Försäkringskassans reformer måste förstås i en socialpolitisk kontext och som strategi i strävan att minska sjuksiffrorna samt kostnaderna för sjukförsäkringen. Sedan 1990-talet har frågor rörande folkhälsan och ökade siffror för sjukskrivningar uppmärksamrats. Orsakerna till växande antalet sjukdagar ansågs vara flera: En ökning av psykiska diagnoser bland sjukskrivningar, försämringar i arbetsmiljön, en allt större andel äldre i arbetskraften men också administrativa tillkortakommanden inom socialförsäkringen lyftes fram (jmf SOU 2002:62). Eftersom det är betydligt enklare att styra administrativa rutiner än att reglera psykisk ohälsa, demografisk utveckling eller arbetsmarknaden som helhet, lades mycket politisk fokus på att reformera socialförsäkringsadministrationen för att lösa problemet med ökade sjukskrivningar. Den politiska målsättningen var tydlig, d.v.s. sjukskrivningar, i synnerhet långtidssjukskrivningar, skulle minska och en återgång i arbete skulle underlättas. Det är denna kontext som är bak-

grunden till Försäkringskassans förstatligande och till organisationens reformer samt professionaliseringsambitioner.

Denna kontext har inte ändrats nämnvärt sedan dess. I Socialförsäkringsutredningen som kom våren 2015 fastslås fortfarande: "Högsta prioritet är att utveckla och förbättra åtgärderna för sjukskrivna som har svårt att återgå i arbete." (SOU 2015:21, s. 47) Utredningen poängterar bl.a. otydligheten i Försäkringskassans samordningsansvar och, precis som en del intervjupersoner i denna studie, att Försäkringskassan själv inte tillhandahåller några rehabiliteringsinsatser. Som lösning på denna otydlighet och ineffektivitet föreslår utredningen att "Försäkringskassans samordningsansvar ersätts med uppföljningsansvar. Försäkringskassan ska löpande följa upp de åtgärder för återgång i arbete som vidtas i stället för att samordna och utöva tillsyn. I Försäkringskassans försäkringstillämpning ingår att verka för att de aktörer som berörs, så snart det är möjligt av medicinska och andra skäl, vidtar de åtgärder som behövs." (SOU 2015:21, s. 72f.) Att omvandla Försäkringskassans samordningsansvar till ett uppföljningsansvar innebär ytterligare steg i riktning mot den byråkratiska normen. Andra förslag som lyfts fram i utredningen innebär en uppvärdering av försäkringsmedicinsk expertis i rehabiliteringsprocessen (jmf SOU 2015:21, s. 63), vilket i sin tur minskar både handläggarnas handlingsutrymme och vikten av den professionella normen. Förskjutningen från professionell till byråkratisk norm som kan spåras i Försäkringskassans arbetsmetoder, och som har uppmärksamats i denna rapport och annan forskning (jmf Melander 2013), kommer sannolikt fortsätta även i framtiden.

Professionalisering ställer inte enbart krav på de yrkesutövande utan också på organisationen. Med ökad professionalisering, d.v.s. krav på högskoleutbildning, kommer också en förväntan om utvecklings- och karriärmöjligheter för de anställda samt ett erkännande och tillvaratagande av de anställdas kompetens och expertis. Försäkringskassans omorganisering år 2008 lade en "god grund för att effektivisera och höja kvaliteten i handläggningen" (Statskontoret 2009, s. 8). Handläggarna som intervjuades för denna rapport ställer sig genomgående positiva till omorganiseringens intentioner och mål, d.v.s. att minska sjuktagen, renodla yrkesroller och ge ökad tydlighet i regelverket. Där emot lyfter de fram det problematiska i den starka betoningen på processlikriktning, detaljstyrning och byråkratisk kontroll som med facit i hand har blivit några av organisationsförändringens resultat som kan tolkas som en form av avprofessionalisering. Med andra ord så har organisationens "ökade styrningsmöjligheter" (Inspektionen för socialförsäkringen 2011, s. 29) prioriterats i större utsträckning än yrkeskårens kompetenser. Vad denna utveckling betyder för Försäkringskassans rekrytering och attraktivitet som arbetsplats för en välutbildad yrkeskår besvaras inte i denna rapport, men det bör vara en angelägen fråga för såväl forskning som för Försäkringskassan i framtiden.

Referenser

- Alvesson, M. (2000) Social Identity and the Problem of Loyalty in Knowledge-intensive Companies, *Journal of Management Studies*, 37 (8), s. 1101 – 1123.
- Bjerle-Frisk, A. (2006) *Handläggaren gör skillnad! Försäkrades upplevelser av insatser samordnade av Försäkringskassan*. Arbetslivsrapport 2006:51, Arbetslivsinstitutet.
- Brunsson, K. (2000) Det går inte att styra med resultat, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr. 3, s. 235 – 241.
- Collins, R. (1990) Changing Conceptions in the Sociology of the Profession, Torstendahl, R. & Burrage, M. (red.) *The Formation of the Professions. Knowledge, State and Strategy*, London: Sage, s. 11 – 23.
- Dagens Socialförsäkring - Tidning för dig i Försäkringskassan (2008) Erika – med rätt att handlägga personligt, nr. 4, 8 maj 2008, s. 10 – 13.
- Ekblad, S. (2002) *Rehabilitering: från tyst kunskap till profession*. Stockholm: Försäkringskassan Stockholms län.
- Evans, T & Harris, J. (2004) Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*, 34, s. 871 – 895.
- Fielding, N. G. (1988) *Joining Forces: Police Training, Socialization and Occupational Competence*, London: Routledge.
- Försäkringskassan (2015) *Årsredovisning 2014*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2013) *Årsredovisning 2012*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2010) *Sjuk längre än 14 dagar*. (http://www.forsakringskassan.se/privatpers/sjuk/sjuk_langre_an_14_dagar, 2010-10-26)
- Försäkringskassan (2009) *Årsredovisning 2008*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2007) *Årsredovisning 2006*. Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2006a) *Hur säkra känner sig handläggarna på att använda metoderna och aktiviteterna i hälsoarbetet? Faktorer som påverkar deras attityder*. Försäkringskassan Analyserar 2006:22, Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2006b) *Handläggarnas upplevelser och användning av metoder och aktiviteter. Försäkringskassans metodundersökning 2005*. Försäkringskassan analyserar 2006:23, Stockholm: Försäkringskassan.
- Försäkringskassan (2005) *Avstämningsmöte. Försäkringskassans metodundersökning 2004*. Försäkringskassan analyserar 2005:18. Stockholm: Försäkringskassan.
- Hall, S. (2001) *Det offentliga mötet: om etik, tilltro och bemötande på Försäkringskassan*. Lund: Bokbox Förlag.

- Inspektionen för socialförsäkringen (2015) *Onödig efterfråga inom Försäkringskassan. Slutrapport*. Rapport 2015:7. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2014) *Effekterna av handläggarnas attityder på sjukskrivningstiderna*. Rapport 2014:1. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2013) *Att handlägga sjukförsäkringen. Uppfattningar om roller och regelverk*. Rapport 2013:9. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Styrningen i Försäkringskassan. Lokala Försäkringscenter och införandet av de nya sjukförsäkringsreglerna*. Rapport 2011:2. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen.
- Johansson, K. E. & Johansson, R. (1987) *Blandbyråkratin. En undersökning av arbetssituationen på försäkringskassornas lokalkontor*. Uppsala: Uppsala universitet, Sociologiska institutionen.
- Johansson, R. (1998) Forskning om välfärdsstatens organisation, Lindqvist, R. (red.) *Organisation och välfärdsstat*, Lund: Studentlitteratur, s. 27 – 59.
- Johansson, R. (1992) *Vid byråkratins gränser – Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Lindelöw Danielsson, M. (2003) *Kompetensbaserad rekrytering, intervju teknik och testning*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Lindqvist, R. (1990) *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati. Det svenska sjukförsäkringssystemets utveckling 1900-1990*. Lund: Arkiv.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- McHugh, M. (1996) The stress factor: another item for the change management agenda?, *Journal of Organizational Change*, 10 (4), s. 345 – 362.
- Melander, S. (2013) *Kassakultur i förändring. Samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Lund: Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Rothstein, B. (1986) *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv.
- SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2002:62 *Kunskapsläge sjukförsäkringen*. Delbetänkande av Utredningen om Analys av Hälsa och Arbete.
- Statskontoret (2009) *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*, (2009:19), Stockholm: Statskontorets publikationsservice.
- Statskontoret (2007) *Den nya Försäkringskassan – delrapport 2*, (2007:4), Stockholm: Statskontorets publikationsservice.
- Statskontoret (2006) *Den nya Försäkringskassan – delrapport 1* (2006:1), Stockholm: Statskontorets publikationsservice.

- Strauss, A. (1987) *Qualitative Analysis for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stroh, M. (2000) Qualitative Interviewing, Burton, Dawn (red.) *Research Training for Social Scientists. A Handbook for Postgraduate Researchers*. London: Sage Publications, s. 196 – 214.
- Söderberg, E. & Alexanderson, K. (2005) Gatekeepers in Sickness Insurance: A Systematic Review of the Literature on Practices of Social Insurance Officers, *Health and Social Care in the Community*, 13 (3), s. 211 – 223.
- Taylor, I. & Kelly, J. (2006) Professionals, Discretion and Public Sector Reform in the UK: Re-visiting Lipsky, *International Journal of Public Sector Management*, 19 (7), s. 629 – 642.
- Thomassen, Magdalene (2007) *Vetenskap, kunskap och praxis. Introduktion i vetenskapsfilosofi*. Malmö: Gleerups.

Bilaga 1

Intervjuguide till seniora handläggare

Personlig bakgrund

Kan du berätta kort om din bakgrund? Utbildning, ålder, yrkesväg

Vilka är dina nuvarande huvudsakliga arbetsuppgifter?

När började du arbeta på Försäkringskassan?

Varför började du på Försäkringskassan?

Varför jobbar du här idag?

Vad är det bästa respektive det sämsta med ditt arbete?

Handläggarrollen

Vad innebär det att vara handläggare? Eller, vad kännetecknar en bra/kompetent/professionell handläggare?

Tycker du att yrket har förändrats i sin karaktär?

På vilket sätt, kan du beskriva det, ge exempel?

Vilka kompetenser och egenskaper värderas inom Försäkringskassan?

Vad innehåller begreppet "omvärldskunskap" för dig?

Arbetsituationen

Hur har Försäkringskassan förändrats? (från tiden då du började på kassan tills idag)

Enligt din uppfattning, vilka har varit de största förändringarna på Försäkringskassan?

Hur pass påverkar Försäkringskassans senaste förändringsarbete arbetet på ditt kontor?

Upplever du att handlingsfriheten eller tolkningsutrymmet i ditt arbete har vuxit eller krympt?

Kan du ge ett exempel? Hur får detta uttryck?

Känner/Tycker du att dina kompetenser och egenskaper tillvaratas?

Organisationsförändringen

Tycker du att målen i Försäkringskassans förändringsarbete är tydliga?

Hur påverkar de nya målen och arbetsmetoderna ditt arbete?

Vilket stöd har du fått för att snabbt och bra komma in i dina arbetsuppgifter (arbetsmetoder och målen)?

Har ditt arbete blivit mera enkelt eller mera komplext?

Har de hjälpt dig att definiera din roll som handläggare?

Hur kan en tydlig yrkesroll skapas?

Påverkar den ditt förhållningssätt gentemot de försäkrade?

Känner du dig delaktig i processen?

Annat

Under förändringsarbetet fick Försäkringskassan en del uppmärksamhet från mediernas sida. Hur har du upplevt detta?

Har det påverkat hur du ser på ditt arbete?

Om du fick önska något som skulle göra ditt arbete mera roligt eller enklare – vad skulle det då vara?

Bilaga 2

Intervjuguide till juniora handläggare

Personlig bakgrund

Kan du berätta kort om din bakgrund? Utbildning, ålder, yrkesväg

Vilka är dina nuvarande huvudsakliga arbetsuppgifter?

Vad är det bästa respektive det sämsta med ditt arbete?

När började du arbeta på Försäkringskassan?

Varför började arbeta du på Försäkringskassan?

Hur ser du på din yrkesmässiga framtid? Är den inom Försäkringskassan? Varför?

Handläggarrollen

Vad innebär det att vara handläggare? Eller, vad kännetecknar en bra/kompetent/professionell handläggare?

Du har ju nyligen sökt och fått jobb som handläggare.

Vilka kompetenser och egenskaper värderas inom Försäkringskassan?

Vad tror du vilka kompetenser och egenskaper var avgörande för att du fick jobbet?

Vad innehåller begreppet "omvärldskunskap" för dig?

Arbetssituationen

Hur är din bild av Försäkringskassan? Hur har den förändrats som organisation under åren?

Hur upplever du arbetsmiljön på din arbetsplats?

Hur upplever du att handlingsfriheten eller tolkningsutrymmet i ditt arbete?

Kan du ge ett exempel? Hur får detta uttryck?

Känner/Tycker du att dina kompetenser och egenskaper tillvaratas?

Organisationsförändringen

Försäkringskassan eftersträvar en rad olika mål: sänka sjuksiffror, jobba mera effektivt, säkerställa rättsäkerhet.

Tycker du att prioriteringen mellan alla mål är tydliga?

Vilket stöd har du fått för att snabbt och bra komma in i dina arbetsuppgifter?

I nuläget, känner du dig trygg i din roll som handläggare?

Hur kan en tydlig yrkesroll skapas?

Känner du dig delaktig i processen?

Annat

Under förändringsarbetet fick Försäkringskassan en del uppmärksamhet från mediernas sida. Hur har du upplevt detta?

Har det påverkat hur du ser på ditt arbete?

Om du fick önska något som skulle göra ditt arbete mera roligt eller enklare – vad skulle det då vara?

Bilaga 3

Intervjuguide till chefer

Personlig bakgrund

Kan du berätta kort om din bakgrund? Utbildning, ålder, yrke

När började du på Försäkringskassan?

Varför började du på Försäkringskassan?

Varför jobbar du här idag? Varför som enhetschef?

Vad är det bästa respektive det sämsta med ditt arbete?

Handläggjarrollen

Vad innebär det att vara handläggare? Eller, vad kännetecknar en bra/professionell handläggare?

Tycker du att yrket har förändrats i sin karaktär?

På vilket sätt, kan du beskriva det, ge ett exempel?

Vilka kompetenser och egenskaper värderas inom Försäkringskassan?

Vid kompetenser och egenskaper värderar du vid ny tillsättning av tjänst?

Hur ser samarbetet med HR ut?

Hur kan en tydlig yrkesroll skapas?

Vad innehåller begreppet "omvärldskunskap" för dig?

Arbetssituationen

Hur har Försäkringskassan förändrats?

Hur pass påverkar Försäkringskassans förändringsarbete arbetet på ditt kontor?

Vilka är de största förändringarna på ditt kontor?

Upplever du att handläggarnas handlingsutrymme har förändrats?

Organisationsförändringen

Tycker du att målen i Försäkringskassans förändringsarbete är tydliga? Är det svårt att kommunicera målen till handläggarna?

Tror du att dessa mål påverkar handläggarnas förhållningssätt gentemot de försäkrade?

Vilket stöd upplever du att du kan ge dina medarbetare?

Skulle det behövas fler insatser och vilka?

Tycker du att medarbetarna känner sig delaktiga i förändringsprocessen?

Hur har Försäkringskassan förändrats? (från tiden då du började på kassan tills idag)

Annat

Under förändringsarbetet fick Försäkringskassan en del uppmärksamhet från mediernas sida. Hur har du upplevt detta? Har det blivit ett tema på kontoret?

Har det påverkat hur du ser på ditt arbete?

Om du fick önska något som skulle göra handläggarnas arbete enklare eller roligare – vad skulle det då vara?

Bilaga 4

Intervjuguide till HR-personal

Personlig bakgrund

Hur länge har du jobbat på HR med bemanning och rekrytering?

Vad har du arbetat med innan dess?

När började du på Försäkringskassan?

Handläggrollen

HR sköter urvalet av sökande som ska gå vidare till intervju. Och det minskar ju arbetsbelastningen för cheferna på kassakontoren. Men det har också påpekats vikten att de nyanställda passar in i arbetsgruppen.

Finns det någon kommunikation mellan HR och cheferna angående detta?

Och hur ser den ut?

I platsannonsen nämns som kvalifikationer såväl "högskoleexamen inom samhälls- eller beteendevetenskap" som "flerårig erfarenhet av kvalificerat utredningsarbete".

Med utgångspunkt från din erfarenhet, skulle du säga att det är fler högskoleutbildade som söker jobben eller är det snarare människor med längre erfarenhet inom myndighetsarbete?

Hur väger man högskoleutbildning mot arbetserfarenhet? (Finns det tydliga riktlinjer?)

Arbetsuppgifterna som nämns i platsannonsen är ju rätt olika i karaktär: att utreda, beslutsfattande, samordna insatserna, kontakter med samarbetspartners och att informera kunden.

Tycker du att det är klart och tydligt efter vilka kompetenser/meriter/egenskaper du ska söka för att hitta rätt person till jobbet?

Vad är otydligt? Hur kunde det förtydligas?

Hur bedömer man värdet av olika kompetenser/meriter/egenskaper?

Hur bedöms värdet av högskoleutbildning gentemot erfarenhet i myndighetsarbete?

Vilka kompetenser och egenskaper värderas inom Försäkringskassan?

Har dessa förändras med tiden?

Annat

Vad tycker du är svårast med att göra urvalet av sökande till intervjuer? Hur ser samarbetet med enhetscheferna ut?



LUNDS
UNIVERSITET

www.soch.lu.se

LUNDS UNIVERSITET

Box 117
221 00 Lund
Tel 046-222 00 00
www.lu.se