



LUNDS
UNIVERSITET

Sociologiska institutionen

Försäkringskassan + byråkrati

= sant?

**En studie om Försäkringskassans organisation i förhållande till
Webers idealtyp byråkrati**

Författare: Josefin Ståhl

Uppsats Soc 467, 61-80 p

Höstterminen 2006

Handledare: Thomas Brante

Abstract

Författare: Josefin Ståhl

Titel: Försäkringskassan + byråkrati = sant? En studie om Försäkringskassans organisation i förhållande till Webers idealtyp byråkrati.

Uppsats Soc 467, 61-80 p

Handledare: Thomas Brante

Sociologiska institutionen, höstterminen 2006

Max Webers teorier är klassiska inom sociologin. Denna d-uppsats syfte var att undersöka om Webers idealtyp byråkrati går att använda för att analysera en nutida organisation – Försäkringskassan. Kan Försäkringskassan utifrån valda teorier ses som byråkratisk och vad innebär detta för organisationen? För att få information om Försäkringskassan och dess organisation har olika typer av dokument undersökts. Denna information har sedan analyserats i förhållande till Webers byråkratibegrepp och en del kritiska röster om Weber. I uppsatsen framkom att Försäkringskassan är en byråkratisk organisation enligt Webers kriterier och att idealtypen byråkrati fortfarande är användbar – åtminstone på Försäkringskassan. Trots stora samhällsförändringar sedan idealtypen formades verkar strukturerna för den offentliga byråkratin inte förändras markant. Kritik har dock riktats mot att den byråkratiska strukturen inte fungerar i välfärdsorganisationer, eftersom handläggningen där ej kan följa färdiga ramar på grund av att det krävs individuella bedömningar. Försäkringskassan är en välfärdsorganisation. Handläggningen ser dock olika ut för de bidrag och förmåner Försäkringskassan handhar. Försäkringskassan handlägger både ärenden där individuella bedömningar är ett måste och ärenden där alla behandlas lika. Tänkbart är därför att den byråkratiska strukturen skapar olika förutsättningar för olika delar av organisationen – ett förhållande intressant att studera vidare.

Nyckelord: Organisation, Byråkrati, Försäkringskassan, Weber

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	1
1.1.1	<i>Avgränsning</i>	1
1.2	METODVAL.....	2
1.2.1	<i>Materialinsamling</i>	3
1.2.2	<i>Källkritik</i>	3
1.2.3	<i>Objektivitet</i>	4
1.3	DISPOSITION	5
2	BYRÅKRATI	6
2.1	IDEALTYPEN BYRÅKRATI	6
2.2	ANDRA TANKAR KRING IDEALTYPEN BYRÅKRATI.....	8
2.3	IDEALTYPENS ANVÄNDBARHET IDAG?	10
3	FÖRSÄKRINGSKASSAN	10
3.1	HISTORIK	11
3.2	DAGENS ORGANISATION	12
3.2.1	<i>Visionen</i>	12
3.2.2	<i>Strukturen</i>	13
4	FÖRSÄKRINGSKASSAN + BYRÅKRATI?	16
4.1	IDEALTYPEN BYRÅKRATI	16
4.2	KONSEKVENSER?	20
5	= SANT?	21
6	KÄLLFÖRTECKNING	23
	BILAGA 1 FÖRSÄKRINGSKASSANS ORGANISATIONSSTRUKTUR	27

1 Inledning

Max Weber (1864-1920) räknas som en av sociologins klassiker. Under sina levnadsår producerade han en mängd olika teorier och hans arbete har i sin tur inspirerat många olika sociologer. Exempelvis går en stor del av de sociologiska organisationsteorierna att hänföra till Webers arbete med byråkratier.¹ Men är Webers teorier fortfarande applicerbara på studier om dagens samhälle, ett sekel efter att de formades? Samhället har genomgått stora förändringar och skiljer sig markant från det samhälle Weber hade som utgångspunkt när han skapade sina teorier.

En av Webers mest kända teorier handlar om det sociala fenomenet byråkrati. Detta fenomen är något som fortfarande finns i dagens samhälle, men går Webers begrepp att tillämpa på dagens byråkratier? För att testa detta kommer jag undersöka organisationsstrukturen hos en stor välkänd svensk organisation – Försäkringskassan – utifrån Webers kriterier om vad som kännetecknar en byråkratisk organisation. En hel del kritik har riktats mot Webers begrepp och några av dessa röster lyfts upp i diskussionen om Försäkringskassans organisationsstruktur.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka om Webers idealtyp byråkrati är applicerbar på Försäkringskassans organisationsstruktur. Följande frågeställningar besvaras:

- Är Försäkringskassan en byråkratisk organisation utifrån Webers kriterium?
- Vad innebär detta, utifrån valda teorier, för Försäkringskassan?

1.1.1 Avgränsning

Syftet med uppsatsen är att undersöka Försäkringskassans organisationsform i sig och hur den uppfyller Webers kriterier för en byråkratisk organisation. Därför har jag valt att avgränsa mig från individperspektivet, det vill säga de anställda och brukarna. Hur organisationen uppfattas eller efterlevs av de anställda eller hur brukarna upplever organisationsformen studeras såldes ej i denna undersökning.

¹ Ritzer (1996)

1.2 Metodval

Det finns många olika sätt att söka information och insamla material inför en studie. Tre vanliga kvalitativa tillvägagångssätt, som antingen kan användas självständigt eller i kombination med varandra, för att fånga ett fenomen är att observera, intervjua och/eller utforska olika former av dokument.²

I denna studie har jag valt att använda den sistnämnda metoden, dokumentanalys. Jag har kartlagt olika former av dokument, skrivna både av och om det undersökta objektet, det vill säga Försäkringskassan. I alla studier används skrivna texter när exempelvis teorier och tidigare undersökningar studeras, vilket i sig också är en typ av dokumentanalys. Men dokumentanalys som *metod* innebär att vissa texter ges statusen som källa eller data för undersökningen, på samma sätt som resultatet av en intervjuundersökning³. Texterna används som en faktabas⁴, exempelvis när en organisation studeras kan kartläggningen av skrivna dokument innehållande regleringar ge en förståelse för organisationens natur och funktion. När en formell organisation studeras finns ofta en stor del olika typer av dokument kring organisationen.⁵ Analyseringen av det insamlade dokumentmaterialet sker på samma sätt som analysen av till exempel intervjudata.⁶ Genom de kartlagda dokumenten har jag erhållit kunskap om Försäkringskassans organisationsstruktur och ansvarsområde. Denna information har jag sedan analyserat i förhållande till Webers byråkratibegrepp och några av begreppets kritiker.

Eftersom jag inte har undersökt hur Försäkringskassans organisation uppfattas och efterlevs har jag inte genomfört några intervjuer, något som givetvis också är intressant och viktigt att studera men som inte ryms inom ramen för denna uppsats. Det kan tyckas konstigt att undersöka en organisation utan att varken vända sig till de individer som organisationen består av eller till de individer som berörs av organisationen. Anledningen till att jag ej har bedömt det som nödvändigt att genomföra intervjuer för att undersöka organisationens struktur är att även om organisationen består av människor, är organisationen inte människorna. Trots att individerna byts ut under tidens gång består själva organisationen.⁷

² Repstad (1993)

³ Repstad (1993)

⁴ Lundahl & Skärvad (1999)

⁵ Blau (1966)

⁶ Repstad (1993)

⁷ Ahrne (1999)

1.2.1 Materialinsamling

Min första tanke inför denna uppsats var att analysera Försäkringskassans organisation. Jag började därför med att insamla sociologisk organisationslitteratur för att finna teorier att analysera Försäkringskassans organisation utifrån. Jag sökte främst litteraturen i databaserna vid Lunds Universitetsbibliotek och vid Malmö stadsbibliotek. Sökorden som använts är organisation, organisationsutveckling, byråkrati och dylikt. Jag sökte även artiklar med samma sökord. I genomgången av den insamlade litteraturen fastnade jag för Weber och hans byråkrati-begrepp och uppsatsens syfte förändrades till att ha utgångspunkt i detta begrepp. Därefter inriktade jag mig på att söka litteratur av och om Weber. Jag har i första hand använt mig av primärlitteratur. Dock har det vid några tillfällen varit svårt att finna originalböckerna. Nackdelen med att använda sekundärlitteratur är att denna är en tolkning av originaltexten, som jag sedan gör ytterligare en tolkning av⁸. Dock har den teorilitteratur jag använt varit skriven av etablerade sociologiska forskare.

För att få information om Försäkringskassans organisation har flera olika typer av texter insamlats och granskas. Texterna, som både har varit elektroniska och fysiska, består av lagtexter, utrednings- och utvärderingsrapporter samt olika interna dokument. Tillgång till texterna har jag fått genom Lunds Universitetsbibliotek, Malmö Statsbibliotek, regeringens och Försäkringskassans officiella hemsidor⁹ samt genom Försäkringskassans eget intranät.

1.2.2 Källkritik

Vid användandet av dokumentanalys är det viktigt att undersöka om texten är en tillförlitlig källa eftersom undersökningens analys bygger på texten. Kan den information som finns i texten användas? Eftersom texten existerar redan före studien och helt oberoende av studien är det viktigt att ha i åtanke vilket socialt sammanhang den är skapad i.¹⁰ Hur har texten använts, vem är avsändare och vem är mottagare¹¹? I vilket syfte är texten skriven? Textens syfte kan vara värderande och/eller deskriptivt. Är det en värderande text är det viktigt att beakta vilka värderingar den stödjer; beroende på författarens syfte med skriften kan den innehålla skön- eller svartmålningar.¹² De texter som jag har grundat min dokumentanalys på har både

⁸ Bergström & Boréus (2005)

⁹ www.regeringen.se & www.forsakringskassan.se

¹⁰ Repstad (1993)

¹¹ Bergström & Boréus (2005)

¹² Repstad (1993)

haft deskriptiva och värderande syften. Enbart deskriptiva texter har de dokument varit som beskriver Försäkringskassans organisation utan någon värdering av denna. Dessa texter bedömde jag som tillförlitliga dokument för beskrivning av Försäkringskassans organisation då både interna och externa dokument beskriver samma organisationsstruktur. När en hög grad av överrensstämmelse mellan olika typer av dokument finns stärks trovärdigheten för källorna¹³. De värderande texter som jag har använt mig av är främst utredningar inför en omorganisation av socialförsäkringen. Även i detta fall bedömde jag texten som användbar då jag använt mig av den för att få fram vilka syften som fanns med omorganisationen.

1.2.3 Objektivitet

Att fundera på objektivitet är alltid viktigt när en studie genomförs. När textanalys används är det inte bara vilket socialt sammanhang som texten har producerats i som är viktigt att beakta utan även sin egen roll som tolkare, sin egen förförståelse. Vi möter aldrig en text tomhänta.¹⁴ Det är nog inte många individer som inte har någon förkunskap – eller fördom – alls om Försäkringskassan. I Försäkringskassans Imageundersökning 2006¹⁵ svarade 63 procent att de känner till Försäkringskassan ganska eller mycket väl. Endast 27 procent var ganska eller mycket positiva till Försäkringskassan.¹⁶ Jag har dock en större förförståelse för Försäkringskassan som organisation än gemene man eftersom jag är anställd inom denna organisation.

Att vara anställd i studieobjektet skapar givetvis en större förförståelse än normalt, men som samhällsvetare är man på ett eller ett annat sätt alltid en del av det samhälle som studeras. Detta leder till att absolut objektivitet enligt positivistiskt synsätt ej är möjligt. I samhällsvetenskapen ställer objektivitetsbegreppet istället krav på en saklighet och öppenhet i framställningen.¹⁷ Samhällsvetenskaplig forskning handlar inte om objekt som går att distansera sig ifrån, utan det rör sig ofta om ting vi har en nära relation till. Detta gör att ens egna grundläggande värderingar och synsätt ej går att frigöra sig helt ifrån. Det vetenskapliga arbetet präglas alltid av de värderingar man utgår ifrån, likaså påverkar värderingarna forskarens val av frågeställning, metoder, begreppsapparat samt hur resultaten presenteras.¹⁸

¹³ Holme & Solvang (1991)

¹⁴ Bergström & Boréus (2005)

¹⁵ Intervjuer har genomförts med 1002 personer av befolkningen i åldrarna 18-75.

¹⁶ Försäkringskassans Imageundersökning 2006

¹⁷ Svenning (1997)

Det finns givetvis både för- och nackdelar med att vara en del av den organisation som man studerar. En fördel har varit att jag har haft tillgång till alla interna dokument. Även om dessa dokument hade varit tillgängliga för utomstående på grund av offentlighetsprincipen¹⁹, som innebär att alla medborgare har tillgång till allmänna handlingar, har dokumenten varit mer lättillgängliga för mig som har direkt tillgång till Försäkringskassans intranät och en förkunskap om var både interna och externa dokument om Försäkringskassan finns. Vanligt är att en utomstående undersökare måste söka hjälp av individer som har kännedom om organisationen som skall undersökas för att inte förlora sig i alla dokument och texter som finns²⁰.

En nackdel kan vara att ens förförståelse för det undersökta objektet styr ens tankar och hindrar en från att tänka fritt och i nya banor. I denna undersökning ser jag inte att det har varit ett stort problem eftersom jag har undersökt organisationen utifrån skrivna dokument och analyserat dessa utifrån teorier. Problematiken hade varit större vid till exempel intervjuer då förförståelsen hade kunnat styra vilka frågor som ställts. I mitt fall har det varit lättare att vara objektiv då studien bygger på redan dokumenterad information.

1.3 Disposition

I avsnitt 2 *Byråkrati* behandlas Webers idealtyp och viss kritik som riktas mot denna. Därefter, i avsnitt 3 *Försäkringskassan*, beskrivs dennes organisation. I avsnittet ges en kort historik kring Försäkringskassans utveckling. Försäkringskassan genomgick en stor organisationsförändring 1 januari 2005 och visionerna med den nya organisationen och hur den nya organisationen strukturerats avslutar detta avsnitt. I avsnitt 4 *Försäkringskassan + byråkrati?* diskuteras Försäkringskassans organisation utifrån idealtypen byråkrati samt den kritik som behandlas i avsnitt 2. Även annan information som framkommit i olika typer av studier om Försäkringskassan används i detta avsnitt för att fördjupa analysen. I det sista avsnittet 5 = *sant?*, förs en sammanfattande slutdiskussion där säcken knyts ihop.

¹⁸ Holme & Solvang (1991)

¹⁹ Tryckfrihetsförordningen (1949:1054)

²⁰ Repstad (1993)

2 Byråkrati

I dagligt tal används ofta begreppet byråkrati med en negativ klang och syftar till paragrafrytteri och ineffektivitet²¹. Denna syn på byråkrati är något som har förekommit under en lång tid. I en text från mitten av 1700-talet beskrevs att byråkratin kring Frankrikes lagar inte har tillsatts för att tjäna allmänhetens bästa utan allmänhetens bästa har tillsatts för att tjäna notarierna, sekreterarna och inspektörerna²². I sociologin är dock begreppet byråkrati en neutral term som refererar till administrativa aspekter av en organisation²³. Begreppet har diskuterats och utvecklats inom sociologin under cirka två århundraden²⁴. Under denna tid har användningen av begreppet sett mycket olika ut och en gemensam definition saknas²⁵. Denna uppsats inriktar sig dock enbart på Webers definition av begreppet och någon diskussion kring andra definitioner förs ej.

2.1 Idealtypen byråkrati

Weber utvecklade och använde sig av analysredskapet idealtypen i sina studier av samhället och dess fenomen. Idealtypens uppgift är att fånga in ett socialt fenomenets mest väsentliga särdrag.²⁶ Idealtypen beskriver inte den faktiska verkligheten, ej heller är den – trots sitt namn – en beskrivning av ett idealt tillstånd. Idealtypen skall i stället användas som ett hjälpmedel att beskriva verkligheten med, en måttstock.²⁷ Allt eftersom samhället förändras måste även idealtypen modifieras för att kunna användas som analysredskap²⁸.

Webers idealtyp byråkrati, innehåller sex karaktäristika²⁹, används för att mäta graden av byråkrati i en organisation.

- 1) Byråkratins ansvarsområde är fast och regleras av lagar eller förvaltningsreglementen. Detta innebär bland annat att de aktiviteter som krävs för att uppfylla byråkratins syfte utförs systematiskt och är offentliga förpliktelser. Fördelningen av makten som krävs för att genomföra dessa förpliktelser sker på ett stabilt och reglerat sätt. Planenliga konstruktio-

²¹ Blau (1974)

²² Albrow (1972)

²³ Blau (1974)

²⁴ Abrahamsson (1993)

²⁵ Albrow (1972)

²⁶ Ritzer (1996)

²⁷ Weber (2002)

²⁸ Ritzer (1996)

²⁹ Weber (1968)

ner skapas genom att anställa specifikt kvalificerad personal för att tillgodose att utförandet av förpliktelse sker på ett regelbundet och kontinuerligt sätt.

- 2) Hierarkin inom ämbetet och vägarna för överklagande utgör ett klart etablerat system av över- och underordning där högre kontor utövar tillsyn över lägre kontor. Detta system ger den som blir styrd möjlighet att överklaga på ett exakt reglerat sätt, beslutet taget av en lägre tjänsteman överklagas till den motsvarande högre auktoriteten.
- 3) Ämbetsutövningen grundas dels på skrivna dokument som sparas, dels på en stab av underordnade tjänstemän. Dessa tjänstemän utgör tillsammans med den materialistiska utrustningen och dokumenten ett ämbetsverk. I en byråkrati skiljs privat och offentligt åt. Tjänstemannen äger varken sin befattning eller de resurser som tillhör befattningen.
- 4) Ämbetsutövning, åtminstone specialiserad sådan, föregås vanligtvis av noggrann utbildning inom området.
- 5) I den moderna byråkratin krävs full arbetskapacitet av tjänstemannen även om antalet obligatoriska arbetstimmar är begränsat. Tidigare var det vanligt att denna typ av arbete var en sekundär sysselsättning.
- 6) Ämbetsutövningen följer generella fullständiga regler som kan läras in.

Enligt Weber är byråkrati ett fenomen som återfinns först i den moderna världen. Permanenta ämbeten med fasta ansvarsområden är inte vanliga historiskt sett utan är snarare ett undantag när de har uppstått. Weber menar att byråkrati kan uppstå inom både den offentliga och den privata sektorn. Kapitaliseringen av samhället är en viktig drivkraft för uppkomsten av byråkratin. Däremot krävs det inte att samhället är kapitalistiskt för byråkratins överlevnad då byråkratin även bygger på andra faktorer som skapar det moderna samhället. Därför kan byråkratin inte avskaffas utan är ett måste i samhällen som bygger på komplex arbetsfördelning, centraliserad förvaltning och penningekonomi.³⁰ Basen för byråkratins utveckling är den kvantitativa utvidgningen av administrativa uppgifter och den stora staten³¹.

Weber anser att en avancerad byråkratisk organisation har en teknisk överlägsenhet över all annan form av organisering, då optimering har skett av; precision, snabbhet, entydighet, kontinuitet, kunskap om reglerna, diskretion, konsekvens, strikt subordination, minskad friktion samt minskade personella och materiella kostnader. En administration som är mindre bunden

³⁰ Abrahamsson (2000)

³¹ Weber (1968)

till regler och mer formlös är mindre precis och enhetlig. Byråkrati ger optimala möjligheter när det gäller specialisering av administrativa funktioner enligt rent objektiva hänsynstagen. Weber anser att när en byråkrati är fullt utvecklad är det en av de svåraste sociala strukturerna att förstöra. När allt annat är lika är rationell organiserad handling överlägsen alla sorters kollektiv och social handling. Byråkratins bundenhet av regler är en stor del av dess innersta natur. I en massdemokrati är byråkratiseringen en parallell företeelse genom den princip som karakteriserar den – regelmässig auktoritetsutövning till följd av kravet på likhet inför lagen och tillbakavisandet av handläggning från fall till fall.³²

2.2 Andra tankar kring idealtypen byråkrati

Weber är förutom en av de mest kända sociologerna också en av de mest kritiserade, så även idealtypen byråkrati³³. Vanlig kritik som riktas mot byråkratibegreppet är att Weber inte diskuterar problem som kan uppstå med byråkratin samt hans ståndpunkt att byråkratin är rationell.³⁴

Peter Blau har Webers teori som utgångspunkt i sina organisationsstudier. Blau kritiserar Weber för att hans teori förutsätter att det ömsesidiga beroendet mellan byråkratins karaktäristika fungerar och att resultatet alltid blir en rationell och effektiv administration. Hänsyn tas ej till vilka konflikter som kan skapas mellan byråkratins olika beståndsdelar. För att komplexa administrativa uppgifter skall kunna genomföras i stor omfattning krävs underavdelningar. Den stora vidden av funktioner kräver olika färdigheter och att experter tar hand om dessa ansvarsområden. Denna hierarkiska arbetsfördelning gynnar visserligen disciplin och samkörning av aktiviteter, men samtidigt kan samkörningen bli problematisk. Detta särskilt bland stora organisationer som enligt Blau tenderar att ha både större och fler underavdelningar.³⁵

Blau vänder sig även mot att regleringarna i en byråkratisk organisation ger ett effektivt arbetssätt. I en byråkrati som Blau undersökte används statistiska redogörelser över tjänstemännens prestationer och hur väl avdelningen uppfyller målen för att motivera tjänstemännen till att prestera mer. Blau finner dock att den grupp tjänstemän som reagerar positivt på detta (det vill säga enligt ledningens intention) och skapar en kvotuppfyllande kultur producerar sämre

³² Weber (1968)

³³ Collins (1986)

³⁴ Albrow (1970)

än den grupp tjänstemän som inte bryr sig om prestationsnivån utan anser att kvalitén och tillräcklig tid för varje enskild individ kommer först. Ett annat intressant fynd är att möjligheterna att uppnå organisationens mål ökar genom att ständigt bryta mot dess regler. Reglerna i sig kan inte garantera effektivitet utan effektiv administration uppstår endast om tjänstemannen kan identifiera sig med organisationens mål och anpassa sitt beteende utifrån ständigt förändrade villkor. För att en organisation skall kunna uppnå sina mål i en ständig föränderlig omgivning måste den byråkratiska strukturen ständigt förändras.³⁶

Robert Merton kritiserar Weber för att de regler som är avsedda att skapa precis och pålitlig måluppfyllnad istället kan bli självändamål. Webers rationella struktur får då motsatt effekt, tjänstemännens vilja att följa reglerna till punkt och pricka skapar konflikt med medborgarna som de är till för att serva.³⁷ I en studie av organisationer som hanterar välfärd finner Blau att tvånget att anpassa sig till de byråkratiska procedurerna skapar hinder för service. De byråkratiska reglerna tenderar att styra handläggarnas beslut och handlingar eftersom energi måste läggas på att lära sig de officiella föreskrifterna samt att administreringen av dessa skapar stelhet. Konflikterna som uppstår med klienterna beror ofta på att klienterna inte kan få den service de förväntar sig.³⁸ De fattigas och sjukas behov anses kräva något annat än Webers modell.³⁹ Den byråkratiska organisationsformen fungerar väl när organisationens uppgifter är enhetliga och utförandet av dessa kan systematiseras. På så sätt kan precisa regler användas för att styra verksamheten. I organisationer, så som välfärdsorganisationer, där många olika typer av fall skall hanteras är användandet av precisa regler svårare.⁴⁰ Expansionen av den offentliga sektorn i Sverige ses som en risk eftersom större organisationsenheter och ökad centraliserad administration anses leda till en större byråkratisering. I en sådan utveckling blir befolkningen mer och mer alienerad från välfärdsorganisationernas service.⁴¹

En anledning till kritiken mot Webers rationella byråkrati är att Webers rationalitetsbegrepp förväxlas med effektivitet. Weber använder sig dock av flera olika varianter av begreppet rationalitet. Byråkratins rationalitet innebär att det finns regler vars syfte är att uppnå särskilda

³⁵ Blau (1974)

³⁶ Blau (1963)

³⁷ Albrow (1970)

³⁸ Blau (1963)

³⁹ Albrow (1970)

⁴⁰ Rothstein (2002)

⁴¹ Abrahamsson (1993)

mål och att det finns specifika procedurer att tillämpa reglerna på.⁴² Rationaliteten ligger således i att byråkratins metodiskhet och förutsägbarhet reducerar all produktion och distribution till rutiner och inte i att det alltid är det snabbaste sättet att uppnå målen.⁴³

2.3 Idealtypens användbarhet idag?

Även om Weber är en av de största klassikerna inom samhällsvetenskapen är det inte självklart att hans byråkratiska idealtyp är användbar i dagens samhälle. Weber skapade idealtypen främst för att förstå skillnaderna mellan 1800-talet och 1900-talets början.⁴⁴ Dock går det att se att byråkratier i dagens samhälle fortsätter den rationalitetsutvecklingsprocess som Weber såg som en viktig del av byråkratin. Samlandet av kunskap – inte enbart tekniskt utan även förvarandet av de skrivna dokument som skapas under utförandet av rutinadministration – och utvecklandet av informationsöverföring, kontoret och dokumenthanteringen har utvecklats vidare i dagens organisationer. Metoder för att hantera information har förändrats kraftigt genom utvecklandet av datorer och utbyttandet av dokumentskåp till datalagring. Datorer gör det möjligt för dagens organisationer att lagra stora mängder av information och tillåter även jämförelser och granskningar av data i större utsträckning.⁴⁵

3 Försäkringskassan

Dagens samhälle består av en mängd olika organisationer. Försäkringskassan är en organisation som på ett eller ett annat sätt berör i princip alla i Sverige. Förutom att det är en stor arbetsgivare (16 000 anställda⁴⁶), administrerar Försäkringskassan socialförsäkringen med närmre 50 olika förmåner och bidrag som berör nästan alla livscyklar, från födelse till ålderdom.⁴⁷

Our society is an organizational society. We are born in organizations, educated by organizations and most of us spend most of our lives working for organizations. We spend much of our leisure time paying, playing, and praying in organizations.⁴⁸

Alla personer som bor och/eller arbetar i Sverige och som har fyllt 16 år är försäkrade enligt socialförsäkringen⁴⁹, vilket är drygt 7,3 miljoner personer. De personer som är bosatta i Sve-

⁴² Albrow (1970)

⁴³ Collins (1986)

⁴⁴ Åkmark (2006)

⁴⁵ Albrow (1997)

⁴⁶ www.forsakringskassan.se/omfk/org/ (2006-12-11)

⁴⁷ Analyserar 2006:8

⁴⁸ Etzioni (1970 s.1)

rige utan att vara försäkrade är nästan samtliga under 16 år och boende hos sina föräldrar. De berörs därför på detta sätt indirekt av Försäkringskassan genom barnbidraget eller föräldrapenningen som ges till föräldrarna.⁵⁰

Socialförsäkringen spelar således en stor roll för ekonomin både för den enskilde och för samhället. Av varje spenderad 100-lapp för privatkonsumtion kommer 25 kronor från socialförsäkringen. År 2005 utbetalades totalt 399 miljarder kronor och den totala utgiften för Försäkringskassan, 435 miljarder, motsvarade cirka 16 procent av bruttonationalprodukten⁵¹ och en tredjedel av den totala svenska stadsbudgeten.⁵²

3.1 Historik

Socialförsäkringsadministrationens utveckling fram till idag har en lång historik. Redan på 1800-talet startades Sjukhelpskassorna för att ge stöd vid sjukdom och olyckor. Medlemskapet i Sjukhelpskassorna var frivilligt och statligt stöd erhöles först år 1931 då föreningarna godkändes av staten. Dagens försäkringskassa uppstod 1955 när medlemskapet ej längre var frivilligt. Reformerna under hela 1900-talet har varit många, bland annat har både vilka försäkringar Försäkringskassan skall administrera och försäkringarnas innehåll förändrats. Även vilka krav som skall vara uppfyllda för att man skall vara försäkrad har förändrats. Den senaste genomgripande förändringen är att organisationen förstatligades den 1 januari 2005.⁵³

Innan förstatligandet bestod socialförsäkringsadministrationen av Riksförsäkringsverket och 21 allmänna försäkringskassor, vilka hade ett antal lokalkontor under sig. Även om försäkringskassorna finansierades fullt ut med statliga medel var de inga statliga myndigheter. Försäkringskassorna var självständiga offentlighetsjuridiska personer med ansvar för att handlägga ärenden inom socialförsäkrings- och bidragssystemen på lokal nivå samt för samordning av arbetslivsinriktad rehabilitering för sjukförsäkrade individer.⁵⁴

Riksförsäkringsverkets roll, i den tidigare organiseringen, bestod av att vara en central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen samt att utöva tillsyn och normgivning. Riksför-

⁴⁹ Socialförsäkringslag (1999:799)

⁵⁰ Analyserar 2006:8

⁵¹ www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/ (2006-12-13)

⁵² SOU2004:127

⁵³ www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/historik/ (2006-12-14)

säkringsverket skulle dessutom ansvara för officiell statistik, följa och utvärdera socialförsäkringens utveckling samt vara stabsorgan till regeringen.⁵⁵

3.2 Dagens organisation

Efter att flera olika utredningar och rapporter⁵⁶ kommit fram till att det förelåg brister⁵⁷ i organisationen för socialförsäkringsadministrationen gav regeringen i uppdrag⁵⁸ att organisationen skulle ses över. Förslaget lades att socialförsäkringsadministrationen skall utföras av en statlig myndighet. Förslaget grundade sig i att de allmänna försäkringskassorna uteslutande hade haft hand om statlig verksamhet och finansierats av statliga medel. Socialförsäkringen ansågs vara en nationell angelägenhet och det bedömdes som viktigt att ansvar, befogenhet, kompetens och resurser hålls samman.⁵⁹

3.2.1 Visionen

Efter förslaget om en statlig myndighet gav regeringen i uppdrag att förbereda och genomföra förandet av en statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen⁶⁰. Detta arbete bedrevs under namnet GEORG⁶¹.

Förutom att beskriva ansvars- och uppgiftsfördelning mellan de olika delarna i organisationen⁶² skapade GEORG en vision för Försäkringskassan. Visionen innebär att Försäkringskassan den 1 januari 2008 skall vara en organisation med service och effektivitet i världsklass samt vara en av Sveriges mest utvecklande arbetsplatser med mycket låg sjukfrånvaro. I visionen ryms även ett antal förhållningssätt som går ut på att den nya Försäkringskassan skall ge de försäkrade snabb, korrekt och rättssäker service samt ett individanpassat bemötande. De försäkrade skall ses som medaktörer med eget ansvar.⁶³

⁵⁴ SOU 2003:63

⁵⁵ SOU 2003:63

⁵⁶ Till exempel riksdagens revisorer 1998/99:1, Årsredovisning 2001 & RFV analyserar 2003:7

⁵⁷ Bristerna som uppmärksammats var bland annat att de olika försäkringskassornas kostnader, kvalitet och prestation varierade.

⁵⁸ Prop.2002/03:1 & Dir.2002:166

⁵⁹ SOU 2003:63

⁶⁰ Dir. 2003:170

⁶¹ Försäkringskassans GENomförandeORGanisation

⁶² GEORGs förslag kring organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen stämmer överrens med den nya organisationens utseende, se avsnitt 3.2.2.

⁶³ SOU 2004:127

Syftet med att bilda en statlig myndighet var att ge bättre och nya förutsättningar för att socialförsäkringsadministrationen skall kunna uppfylla de uppdrag som ges av regering och riksdag. Tanken var att en ny organisation med ett tydligare uppdrag samt en utmanande vision skulle öka förutsättningarna för en effektivare styrning av Försäkringskassan. Försäkringskassan skall säkerställa att beslut ges snabbt och rättssäkert och att de försäkrade får information som gör att de förstår vilka rättigheter och skyldigheter de har. Dock tas det ofta upp att rättssäkerhet och snabbhet inte är kompatibelt. GEORG framhäver emellertid att med effektiva system och kunniga medarbetare är snabbhet och rättssäkerhet väl förenligt. För att detta skall kunna ske måste nya arbetsrutiner utvecklas och tjänstemännens kompetens höjas.⁶⁴

Att den gamla Försäkringskassan inte var i världsklass troddes bero på att den tidigare splittade organisationen främjade bland annat de lokala och regionala skillnaderna i service och beslut samt de långa handläggnings- och väntetiderna. Dock krävs ett stort omorienteringsarbete för att kunna utnyttja den nya organisationens fördelar. I GEORG framhävs även att *en* gemensam organisation istället för 21 allmänna försäkringskassor bör ge stora effektvinster på minst 20 procent.⁶⁵

3.2.2 Strukturen

Statliga myndigheters verksamhet beslutas av riksdag och regering. Myndigheterna skall tilllämna de lagar som dessa instanser beslutar om. Förutom de generella regelverk som styr myndighetens befogenheter och skyldigheter beslutar regeringen även om förutsättningarna för den enskilda myndigheten genom regleringsbrev och förordningar. I dessa beskrivs de mål myndigheten skall uppnå, hur mycket ekonomiska medel som tilldelas samt hur myndigheten skall fördela dessa. I förordningen beskrivs generella administrativa bestämmelser kring hur myndigheten utför sitt arbete.⁶⁶ I förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan framkommer att:

Försäkringskassan är central förvaltningsmyndighet för socialförsäkringen samt för andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning skall handläggas av Försäkringskassan.⁶⁷

Försäkringskassans verksamhet regleras, förutom i ovanstående förordning, även i verksamhetsförordningen (1995:1233). Likaså gäller personalföreträdarförordningen (1987:1101).

⁶⁴ SOU 2004:127

⁶⁵ SOU 2004:127

⁶⁶ www.regeringen.se/sb/d/2462 (2006-11-30)

⁶⁷ Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan. 1 §

Det finns flera olika nivåer i Försäkringskassans struktur. För en schematisk bild av denna se bilaga 1. Försäkringskassan leds av en styrelse som ansvarar för Försäkringskassans verksamhet. I styrelsen sitter förutom högst åtta ledamöter även generaldirektören.⁶⁸ Ledamöterna utses av regeringen⁶⁹. Under styrelsen är generaldirektören ansvarig för organisationen. Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten och skall se till att Försäkringskassans anställda är väl förtrodda med verksamhetens mål. Överdirektören är ställföreträdare för generaldirektören.⁷⁰ Överdirektören är chef för nästa nivå i organisationsstrukturen – huvudkontoret.⁷¹

Försäkringskassans huvudkontor ansvarar för de strategiska ledningsfunktionerna. Huvudkontoret består, utöver generaldirektören och överdirektören, av sex staber (lednings-, juridik-, ekonomi-, informations-, säkerhets- och personalstab) som har det övergripande ansvaret för respektive område och tre divisioner (försäkrings-, produktions-, samt utvecklingsdivisionen) som under sig har olika avdelningar och enheter. Huvudkontorets hierarkiska nivå är: ledning → staber och divisioner → avdelningar → enheter → sektioner. En internrevision⁷² och ett allmänt ombud⁷³ är också knutet till huvudkontoret.⁷⁴

Försäkringsdivisionens ansvarsområde är utveckling och förvaltning av socialförsäkringen. Detta innebär ansvar för innehållet i den information som ges kring försäkringen, normering samt att besitta expertkunskaper om försäkringen. Divisionen har avdelningar för barn, familj och handikapp, sjukförmåner, pension samt utvärdering.⁷⁵ Det samlande ansvaret för Försäkringskassans IT-verksamhet har Utvecklingsdivisionen. Produktionsdivisionen har hand om att utveckla stöd och processer för mötet med de försäkrade samt att införa gemensamma arbetssätt och organisationsmodeller. Till produktionsdivisionen hör även Försäkringskassans länsorganisationer, dessa är dock inte en del av huvudkontoret.⁷⁶

⁶⁸ Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

⁶⁹ www.forsakringskassan.se/omfk/org/styrelsen/ (2006-12-11)

⁷⁰ Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

⁷¹ Intern föreskrift 2005:01

⁷² I förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter framgår att internrevisionens uppgift är att granska Försäkringskassans interna styrning och kontrollera att Försäkringskassan fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter.

⁷³ I Lagen (2004:778) om allmänt ombud hos Försäkringskassan framgår att det allmänna ombudet utses av regeringen och dess uppgift är att kunna överklaga Försäkringskassans beslut hos allmän förvaltningsdomstol.

⁷⁴ Intern föreskrift 2005:01

⁷⁵ www.forsakringskassan.se/omfk/org/divisioner/forsak/index.php (2006-12-11) samt Intern föreskrift 2005:01

Länsorganisationerna leds av en länsdirektör som ansvarar för länets produktion och resultat inför produktionsdivisionens direktör. Länsorganisationernas uppgift är att utreda och besluta i försäkrings- och bidragsärenden. Inom varje länsorganisation finns funktioner för personaladministration, information, intern service och ekonomiadministration.⁷⁷ Varje län har ett länskontor och ett varierande antal försäkringskontor därunder. Totalt finns 21 länskontor och cirka 240 försäkringskontor.⁷⁸

I varje län finns även en försäkringsdelegation med minst fem och högst elva förtroendevalda ledamöter⁷⁹. Enligt GEORG är de förtroendevalda ett viktigt komplement till tjänstemännens kompetens och skall bidra till att säkra medborgarnas medinflytande i välfärdssamhället⁸⁰. Ledamöterna utses, efter förslag från riksdagspartiernas organisationer, av regeringen⁸¹. Deras uppgift är att bevaka att Försäkringskassans verksamhet i länet bedrivs på ett effektivt sätt och med god service till allmänheten.⁸²

Redan i den tidigare organisationen fanns förtroendevalda dessutom i socialförsäkringsnämnderna som då utsågs av försäkringskassornas styrelser. I den nya statliga organisationen utses i nämndsledamöterna av försäkringsdelegationerna, efter förslag från de politiska partierna, de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna.⁸³ Det finns 180 socialförsäkringsnämnder med sju ledamöter i varje och deras uppgift är att besluta i vissa ärendeslag⁸⁴. Dock är det tjänstemännen som tar beslut i de flesta av socialförsäkringsärendena. Inför nämndens beslut har en tjänsteman som är expert inom försäkringsområdet skrivit ett förslag till beslut. De ärendeslag som nämnden beslutar om har ofta stor ekonomisk betydelse för medborgaren samt innehåller ett stort inslag av skälighetsbedömning och avvägning. Nämndens ledamöter skall komplettera socialförsäkringens regler med sina erfarenheter om samhället, arbetsmarknaden och de lokala förhållandena. Deras uppgift är att sammanväga olika omständigheter i ärendet och fatta ett beslut enligt de lagar och regler som gäller.⁸⁵

⁷⁶ www.forsakringskassan.se/omfk/org/divisioner/produk/index.php (2006-12-11) samt Intern föreskrift 2005:01

⁷⁷ Intern föreskrift 2005:01

⁷⁸ Presentationsmaterial Försäkringskassan (2006-12-27)

⁷⁹ Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

⁸⁰ SOU 2004:127

⁸¹ www.forsakringskassan.se/omfk/org/fortroende/ (2006-12-11)

⁸² Lag (1962:381) om allmän försäkring

⁸³ www.forsakringskassan.se/omfk/org/fortroende/ (2006-12-11)

⁸⁴ Sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning, vårdbidrag, assistansersättning, bilstöd, arbetsskadeförsäkring samt statligt personskadeskydd.

⁸⁵ www.forsakringskassan.se/omfk/org/fortroende/socfornamnd/ (2006-12-11)

4 Försäkringskassan + byråkrati?

Webers tro på byråkratin som en rationell organisation garanterade byråkratin en plats i samhällsutvecklingen. Detta blir något tvivelaktigt när själva rationaliteten i byråkratin ifrågasätts, vilket den görs av hans kritiker. Som togs upp i byråkratiavsnittet är det inte självklart att Webers idealtyp går att använda på nutida samhällsfenomen. För att se om Webers byråkrati fortfarande går att använda görs först en jämförelse av Webers kriterier för en byråkratisk organisation med Försäkringskassans organisationsstruktur.

4.1 Idealtypen byråkrati

Webers *första kriterium* rör organisationens ansvarsområde. Både Försäkringskassans organisationsstruktur och verksamhet är reglerade. Förutom att olika lagar, förordningar och andra reglementen styr organisationens mål, den ekonomiska tilldelningen samt hur organisationen skall fördela pengarna, styrs även vilka ärendeslag Försäkringskassan ansvarar för och generella administrativa bestämmelser ges. Således uppfyller Försäkringskassan Webers krav på systematiskt utförande av organisationens uppgifter samt att makten som krävs för utförandet ges på ett stabilt och reglerat sätt. Utförandet av uppgifterna kan även ses som offentliga förpliktelser då alla som bor eller arbetar i Sverige är försäkrade och påverkas av Försäkringskassans organisation på ett eller annat sätt. De får ta del av förmånerna om de uppfyller kraven för de specifika ärendeslagen.

Enligt Webers kriterium skall även ansvarsområdet vara fast. Försäkringskassans organisation och ansvarsområde har varierat vid ett flertal tillfällen. Trots detta går det ändå att säga att Försäkringskassans ansvarsområde är fast då det inte är något som går att förändra utan lagändring. Den sista delen i det första kriteriet är att personalen som anställs skall ha specifika kvalifikationer för att säkerställa att organisationens uppgifter utförs på bestämt och kontinuerligt sätt. Jag har dock inte funnit något dokument som tyder på att det finns klarlagt vilka specifika kvalifikationer personalen skall ha.

Det *andra kriteriet* Weber nämner gäller organisationens hierarki. Av beskrivningen av Försäkringskassan framgår att organisationen består av flera olika nivåer och varje nivå har sitt eget ansvarsområde. Därmed går det att bedöma att Försäkringskassans organisation är hie-

rarkisk. En studie⁸⁶ visar dock på det motsatta – i denna bedöms Försäkringskassan ha en platt organisation. Denna bedömning grundas i att handläggarnas yrkesroll har förändrats, på så sätt att de administrativa arbetsuppgifterna ökat och yrkesgrupper som tidigare utfört enklare arbetsuppgifter rationaliserades bort. Nya arbetsmoment läggs på handläggarna utan att gamla tas bort. Handläggarna förväntas vara statistiker, dataexperter, sekreterare, förhandlare och samtalspartner. Även om Försäkringskassan är hierarkisk i sin struktur stämmer kanske inte detta när det gäller handläggarnas situation, då de har ansvar för många olika nivåer av arbetsuppgifter. Att det fortfarande ser ut så även efter förstatligandet bekräftas av att handläggarna alltså upplever att nya arbetsuppgifter läggs till utan att gamla tas bort⁸⁷. Trots detta går det inte att hävda att hela organisationstrukturen är platt då den består av flera olika nivåer, men att det i en nivå utförs många olika typer av arbetsuppgifter och inte enbart de som nivån skall vara specialist på gör att Webers kriterium ej uppfylls till fullo. Rationaliteten brister då alla skall ha ansvar för sitt expertisområde.

En annan faktor som hör ihop med det andra kriteriet är tillvägagångssättet vid överklagan. I Försäkringskassan finns en bestämd gång för överklagan. Ett beslut taget av en tjänsteman på försäkringskontoret, såsom avslag på begäran om sjukpenning, kan den berörde begära att få omprövat. Då sänds ärendet till länskontoret, nivån över försäkringskontoret, där en ny bedömning görs. Är den försäkrade inte nöjd med resultatet av omprövningen kan denne överklaga, först till länsrätten sedan till kammarrätten. Beslut som tas av socialförsäkringsnämnden överklagas direkt till länsrätten.⁸⁸

Att ämbetsutövningen grundas på skrivna dokument och en stab av underordnade tjänstemän är Webers *tredje kriterium*. Det är tjänstemännen på försäkringskontoren, den lägsta kontorsnivån på Försäkringskassan, som utför handläggningen av ärenden och deras handläggning styrs av skrivna dokument. För de ärendeslag som Försäkringskassan handlägger finns bland annat vägledningar (som baseras på författningsbestämmelser, förarbeten, praxis och JO-beslut) för att ge ett metodologiskt stöd för hur ett ärende skall handläggas. Även de andra nivåerna av Försäkringskassans ansvarsområden finns dokumenterade. Enligt tryckfrihetsförordningen skall alla beslut som tas inom Försäkringskassan dokumenteras och förvaras.⁸⁹

⁸⁶ Nilsson (2004)

⁸⁷ Runnerstedt (2007)

⁸⁸ Lag (1962:381) om allmän försäkring

⁸⁹ Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

En annan aspekt av det tredje kriteriet är att tjänstemännen inte äger sin befattning eller de resurser som tillhör befattningen. Vid förstatligandet övertog regeringen den fasta egendom, penningmedel samt andra tillgångar som tillhörde de allmänna försäkringskassorna⁹⁰.

För att uppfylla Webers *fjärde kriterium* skall noggrann utbildning ges till tjänstemännen innan ämbetsutövning. På Försäkringskassan finns ett Kompetensforum som har ansvar att se till att alla anställda ges samma möjlighet till kompetensutveckling och att ett basutbud av utbildning som ledningen fastställt finns. Det finns dock inga dokument om att alla tjänstemän som har en viss tjänst skall genomgå en särskild utbildning, utan utbildningar skapas efter behov som framkommer via verksamhetsplaner eller individuella kompetensamtal.⁹¹ Således uppfylls Webers kriterium enbart delvis, det finns en strategi kring utbildning men inte en som kräver specifik utbildning för alla inom ett område.

Det *femte kriteriet* som Weber formulerade innebär att byråkrati kräver full arbetskapacitet av sina tjänstemän. Det är inte särskilt troligt att arbetet på Försäkringskassan endast är en bisyssa för särskilt många personer. De allra flesta, 98 procent, som arbetar på Försäkringskassan är heltidsanställda och den vanligaste anställningen är tillsvidarejänster, enbart 9 procent är visstidsanställda⁹².

Det *sjätte och sista kriteriet* är att ämbetsutövningen följer fullständiga regler som kan läras in. Det har redan i denna diskussion framkommit att Försäkringskassans verksamhet är starkt reglerad av olika typer av dokument. Det kan dock diskuteras om det går att lära sig alla reglerna eftersom det finns en väldigt stor mängd. På Försäkringskassans intranät finns under rubriken *Regelverket* olika bestämmelser, domar och beslut som är styrande eller vägledande för handläggningen av de olika ärendeslagen. Här finns elva olika informationskällor – allt från lagar och förordningar till JO-registret och vägledningar. Försäkringskassan är en mycket stor organisation där det är omöjligt för alla att känna till hela området. Det kan nog vara tillräckligt svårt att ha kännedom om reglerna enbart inom sitt eget arbetsområde. Frågan är om det är nödvändigt känna till hela verksamhetens regler? Det borde räcka att ha kunskap om var reglerna finns och att de är lättillgängliga för alla i organisationen. Det går dock att tänka sig att organisationens rationalitet begränsas när inte alla tjänstemän har kunskap om hela

⁹⁰ Lag (2004:274) med anledning av inrättande av Försäkringskassan

⁹¹ Kompetensforum (2006-12-28)

verksamhetens regler, eftersom det arbete den ena tjänstemannen gör påverkar en annan tjänstemans arbete. Genom att ha kunskap om reglerna blir den egna rollen i den rationella kedjan tydlig.

Weber hävdar att i en fullt utvecklad byråkrati har flera olika saker optimerats, bland annat precisionen och snabbheten. Enligt förvaltningslagen skall ärenden handläggas enkelt, snabbt och billigt utan att säkerheten eftersätts⁹³. Ett syfte med förstatligandet av socialförsäkringsadministrationen var just att handläggningen skall bli snabbare och mer rättssäker. I en uppsats framkom att handläggarna var positiva till förstatligandet och centraliseringen av organisationen då denna ansågs nödvändig för rättsäkerheten. Det sågs ett behov av tydligare direktiv och att alla arbetar efter gemensamma metoder.⁹⁴ GEORG tar upp att det generellt sett är vanligt att rättsäkerhet och snabbhet inte anses gå att kombinera, men hävdar att begreppen är väl förenliga med effektiva system och kunniga medarbetare.⁹⁵ I Blaus studie visas att den avdelning som främjade noggrannhet och tillräcklig med tid för varje individ, faktorer som kan anses krävas för rättssäker handläggning, inför beslut var mer produktiva än den avdelning som hade en kvotuppfyllande kultur.

Frågan är om handläggningen har blivit mer rättssäker och snabb sedan förstatligandet. I Försäkringskassans imageundersökning 2006 framkommer att runt 20 procent av de tillfrågade instämmer till stor del eller fullständigt i att Försäkringskassan fattar korrekta beslut, driver verksamheten effektivt och behandlar alla rättvist⁹⁶. I Försäkringskassans kundundersökning är, år 2006, snittbetyget på frågan om ens ärende handläggs snabbt 3,5 (på en 5 gradig skala). Detta är i och för sig något högre än de två tidigare åren (3,19 och 3,29), men kan inte bedömas tillhöra en organisation i världsklass.

När det gäller rättsäkerheten finns det fortfarande brister. Exempelvis framkommer, i en undersökning genomförd år 2006, att variationerna mellan länen i vilket stöd gravida kvinnor får från Försäkringskassan är ungefär lika stora som vid undersökningen år 2002. Det finns således fortfarande olikformighet i tillämpningen av försäkringen.⁹⁷

⁹² Sjögren (2006-10-02)

⁹³ Förvaltningslagen (1986:223)

⁹⁴ Hedegård (2005)

⁹⁵ SOU 2004:127

⁹⁶ Försäkringskassan Imageundersökning 2006

⁹⁷ RiR 2006:30

4.2 Konsekvenser?

I avsnittet ovan framkommer att Försäkringskassan uppfyller många av Webers kriterier för en byråkratisk organisation. Hur påverkar detta Försäkringskassan utifrån de kritiker som presenteras i avsnitt 2 Byråkrati?

Blau ställer sig emot att byråkratins olika beståndsdelar alltid leder till smidig samkörning utan hävdar att den hierarkiska ordningen kan orsaka problem vid samkörningen, särskilt bland stora organisationer som tenderar att ha fler och större underavdelningar. Att Försäkringskassan är en stor organisation har tidigare konstaterats och den består av många underavdelningar⁹⁸. Finns det då problem med samkörningen? Något som tyder på detta är att de skillnader i handläggningen som tidigare fanns mellan de olika allmänna försäkringskassorna fortfarande existerar, till exempel när det gäller ersättning till gravida kvinnor, som nämnts ovan⁹⁹.

Att de byråkratiska processerna hindrar handläggningen och servicen till brukarna i en välfärdsorganisation kommer Blau fram till i sin studie. Enligt Weber består byråkratins karaktär just av dess bundenhet till regler och regelmässig ämbetsutövning, vilket är en följd av kravet på likhet inför lagen och tillbakavisandet av handläggning från fall till fall. Inom Försäkringskassan finns en del ärendeslag där individuella bedömningar inte görs, medan det i andra ärendeslag görs bedömningar just från fall till fall. Ett exempel på det första är barnbidraget, där det är total likhet som gäller. Barnbidraget ges till alla föräldrar boende i Sverige utan någon form av behovsprövning¹⁰⁰. När det gäller sjukförsäkringen görs däremot individuella bedömningar i varje enskilt fall för att se om individen uppfyller kraven för sjukpenning. Här finns inga regler som säger att en viss sjukdom berättigar till x dagar med sjukpenning utan en individuell prövning görs för att bedöma hur just denna individs arbetsförmåga påverkas av sjukdomen.¹⁰¹ I definitionen av ledamöternas uppgift i socialförsäkringsnämnden framgår att det är individuella beslut som gäller då de skall komplettera socialförsäkringen med sina erfarenheter och sammanväga omständigheterna i ärendet. Denna typ av bedömning hör inte hemma i Webers byråkrati. Detta kanske kan bero på att det inte alltid går att applicera alla

⁹⁸ Se bilaga 1

⁹⁹ RiR 2006:30

¹⁰⁰ Lag (1947:529) om allmänna bidrag

¹⁰¹ Lag (1962:381) om allmän försäkring

regler när det ena fallet inte ser likadant ut som det andra och individuella prövningar skall göras.

Försäkringskassan är en välfärdsorganisation eftersom de ansvarar för att ge ekonomiskt stöd vid flera olika situationer. Blau anser att den byråkratiska processen tenderar att hindra arbetet i välfärdsorganisationer och att de konflikter som uppstår med klienterna grundar sig i att handläggaren inte kan ge den service som klienterna förväntar sig. Att de försäkrade har andra förväntningar på Försäkringskassan och att detta kan skapa konflikter framkommer i projektet ”Nej till sjukpenning”¹⁰². I intervjuer berättar personer som har blivit nekade sjukpenning att de reagerat oerhört negativt på Försäkringskassans beslut att inte bevilja deras anspråk på ersättning och hjälp till rehabilitering. Deras förväntningar har inte kunnat mötas och de har därför känt sig kränkta. Intervjupersonerna uttrycker att sjukförsäkringen är eller bör vara en rättighetslagstiftning, vilket inte stämmer överrens med gällande lagstiftning som innebär att Försäkringskassan bedömer rätten till sjukpenning. Därför har de svårt för att förstå och acceptera Försäkringskassans beslut.

5 = sant?

Denna uppsats syfte var att undersöka om Webers idealtyp byråkrati går att applicera på en nutida organisation – Försäkringskassan – om denna organisation kan ses som byråkratisk och vad det innebär för Försäkringskassan. För att få information om Försäkringskassan och dess organisation har olika typer av dokument undersökts. Denna information har sedan analyserats i förhållande till Webers byråkratibegrepp och en del kritiska röster om Weber.

Är då Försäkringskassan byråkratisk utifrån Webers kriterier? Som framgår av föregående avsnitt uppfyller Försäkringskassan Webers kriterier för en byråkratisk organisation. Alla uppfylls dock inte helt, i det första kriteriet saknas dokumentation på att tjänstemännen skall ha specifika kvalifikationer och att ämbetsutövningen föregås av en specifik utbildning saknas i det fjärde kriteriet. I det sjätte kriteriet ställs frågan om Försäkringskassans alla regler går att läras in. Dessutom verkar inte Försäkringskassans handläggning blivit särskilt snabbare eller mer rättssäker sedan förstatligandet. Idealtypen kräver dock inte att alla kriterier måste vara helt uppfyllda för att en organisation skall kunna kallas byråkratisk. Då merparten av kriteri-

¹⁰² Försäkringskassan (2007)

erna mer eller mindre finns att hitta hos Försäkringskassan görs bedömningen utifrån denna jämförelse att Försäkringskassan är en byråkratisk organisation utifrån Webers begrepp.

Utifrån syftet med förstatligandet av socialförsäkringsadministrationen går det även att dra slutsatsen att den nya organisationen är mer byråkratisk än den tidigare. När de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket blev en organisation förstärktes hierarkin. Tanken med omorganiseringen var att uppdraget skulle bli tydligare, något som i sin tur skulle leda till en effektivare styrning samt att den nya organisationen skulle säkerställa att de försäkrade ges korrekt och rättssäker service.

Utifrån ovanstående jämförelse kan även bedömningen göras att Webers idealtyp fortfarande är användbar idag, åtminstone på Försäkringskassan. Weber anser själv att en idealtyp måste ändras med samhällets utveckling. Det verkar dock att i detta fall har inte strukturerna för den offentliga byråkratin förändrats särskilt mycket sedan början av 1900-talet, trots stora samhällsliga förändringar. Att idealtypen byråkrati fortfarande är ett gångbart analysredskap kan kanske bero på att överlevnaden av byråkratin, enligt Weber, är avhängt att samhället består av en komplex arbetsfördelning och centraliserade förvaltningar – något som dagens samhälle har.

Kritik har dock riktats mot att den byråkratiska strukturen inte fungerar i välfärdsorganisationer. Försäkringskassan är en stor organisation som administrerar nästan 50 olika bidrag och förmåner. Även om alla dessa hamnar under välfärdstiteln, då syftet är att skapa bättre förutsättningar för medborgarna, ser handläggningen av dessa bidrag och förmåner mycket olika ut. Tänkbart är att en del passar bättre in i den byråkratiskt styrda strukturen än andra. Som tidigare diskuterats finns det både ärendeslag där det görs och inte görs individuella bedömningar. Utifrån kritikernas röster kan slutsatsen dras att den byråkratiska strukturen skapar olika förutsättningar för olika delar av organisationen, då de individuella bedömningarna är svårare att reglera än icke individuella bedömningar.

Denna uppsats har enbart analyserat Försäkringskassans organisationsstruktur på ett övergripande sätt. Intressant hade varit att mer djupgående analysera konsekvenserna av byråkratistrukturen. Hur påverkas de anställdas arbetssituation? Hur påverkas brukarna? Är det någon skillnad i upplevelsen av organisationen beroende på vilket ärendeslag som handläggs? Givetvis hade det också varit intressant att undersöka fler organisationer i Sverige för att studera idealtypens användbarhet.

6 Källförteckning

Abrahamsson, Bengt (1993) *The Logic of Organizations*. Newbury Park, California: Sage Publications.

Abrahamsson, Bengt (2000) *Organisationsteori. Moderna och klassiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Ahrne, Göran (1999) *Organisationer och människor*. I Ahrne, Göran & Hedström, Peter (red.) (1999) *Organisationer och samhälle. Analytiska perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.

Albrow, Martin (1972) *Byråkrati. Historia, teori, praktik*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Albrow, Martin (1997) *Do organisations have feelings?* London, New York: Routledge.

Analyserar 2006:8 *Socialförsäkringens omfattning och finansiering 2004–2007*. Stockholm: Försäkringskassan.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Blau, Peter M. (1974) *On the nature of organization*. New York: A Wiley-Interscience publication.

Blau, Peter M. (1963) *The dynamics of bureaucracy. Second revised edition*. Chicago: Chicago University Press.

Collins, Randal (1986) *Weberian sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dir 2002:166 *Översyn av socialförsäkringsadministrationen*. Socialdepartementet.

Dir 2003:170 *Inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet*. Regeringen Socialdepartementet.

Etzioni, Amitai (1970) *Modern organizations*. Englewood cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (1995:686) om internrevision.

Försäkringskassan (2007) Projektet nej till sjukpenning. Kommande publikation. Stockholm: Försäkringskassan.

Försäkringskassans Imageundersökning 2006. Försäkringskassans intranät (2006-12-13).

Förvaltningslag (1986:223)

Hedegård, Anita (2005) Att delta & förändra, trots kaos! En studie om Försäkringskassans organisationsförändringar. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds Universitet.

Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1991) Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder. Lund: Studentlitteratur.

Intern föreskrift 2005:01 Arbetsordning för Försäkringskassan. (2006-12-21) Försäkringskassans intranät.

Kompetensforum (2006-12-28) Försäkringskassans intranät.

Lag (2004:274) med anledning av inrättande av Försäkringskassan.

Lag (2004:786) om försäkringsdelegation och socialförsäkringsnämnd

Lag (1962:381) om allmän försäkring.

Lag (1974:529) om allmänna barnbidrag

Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1999) Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Nilsson, Kerstin (2004) ”Man kan inte klara hur mycket som helst!” Chefens syn på arbetsmiljön och dess betydelse för personalens hälsa inom Försäkringskassan. Katrineholm: Arbet-slivsinstitutet, c/o Hellmans förlag.

Personalföreträdarförordning (1987:1101)

Prop 2002/03:1 Budgetpropositionen för 2003. Förslag till statsbudget för 2003, finansplan, skattefrågor, ändrade anslag för 2002. Regeringen, Finansdepartementet.

Repstad, Pål (1993) Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap. Lund: Studentlitteratur.

RFV analyserar 2003:7 Gravida kvinnors situation. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

RiR 2006: Socialförsäkringsförmåner till gravida. Försäkringskassans agerande för en laglig och enhetlig tillämpning. Stockholm: Riksrevisionen.

RiR 1998/99:1 Socialförsäkringens administration – kostnader och produktivitet. Stockholm: Riksrevisionen.

Ritzer, George (1996) Sociological theory. Fourth Edition. New York: McGraw-Hill International Editions.

Rothstein, Bo (2002) Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Andra upplagan. Stockholm: SNS Förlag.

Runnerstedt, Janet (2007) Varför gör de inte vad de ska? Hur det kommer sig att ett infört arbetssätt på Försäkringskassan inte tillämpas så som avsetts. Kommande publikation. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.

Sjögren, Christer (2006-10-02) Produktionsansvarig Löne och PA-systemet, Försäkringskassan.

Socialförsäkringslag (1999:799)

SOU 2004:127 Försäkringskassan. Betänkande från GEORG. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

SOU 2004:63 21+1 → 1 En sammanhållen administration av socialförsäkringen. Delbetänkande av ANSA. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.

Svenning, Conny (1997) Metodutveckling. Andra upplagan. Lorentz Förlag.

Tryckfrihetsförordningen (1949:105)

Weber, Max (1968) Economy and society – An outline of interpretive sociology. Volume three. Edited by Roth, Guenther and Wittich, Claus. New York: Bedminster Press.

Weber, Max (2002) “Objectivity” in social science I Calhoun, Craig; Gerteis, Joseph; Moody, James; Pfaff, Steven; Schmidt, Kathryn & Virk, Indermohan (Red) (2002) Classical sociological theory. Malden, USA: Blackwell Publishing.

Verksförordning (1995:1233)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/ (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/divisioner/forsak/index.php (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/divisioner/produk/index.php (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/fortroende/ (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/fortroende/socfornamnd/ (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/org/styrelsen/ (2006-12-11)

www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/ (2006-12-13)

www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/historik/ (2006-12-14)

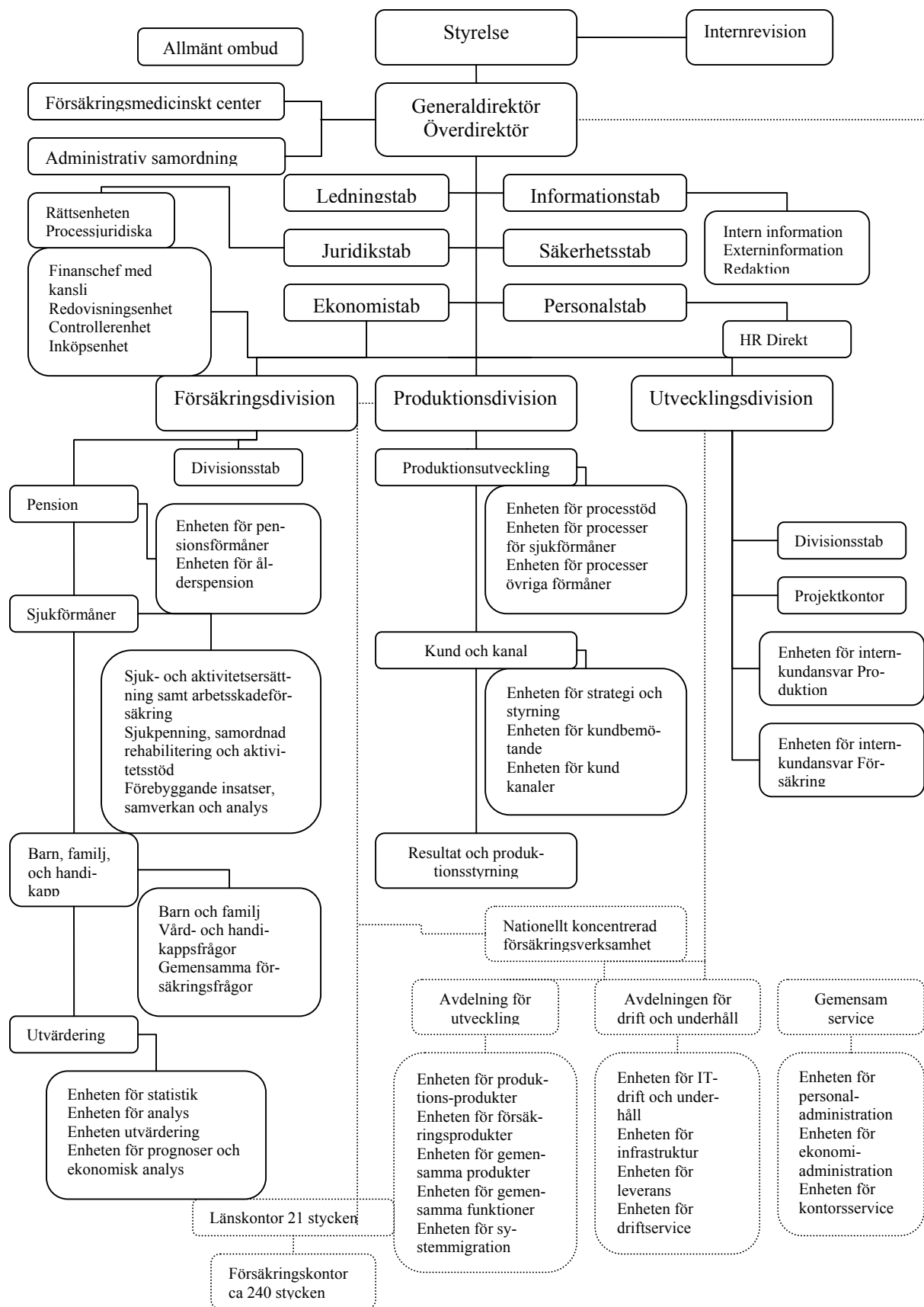
www.regeringen.se/sb/d/2462 (2006-11-30)

Vägledning 2004:2 Sjukpenning och samordnad rehabilitering. Version 6. Försäkringskassan: Stockholm.

Åmark, Klas (2006) Max Webers Historieteori. Opublicerat material. Stockholms universitet, Historiska institutionen.

Årsredovisning 2001 Socialförsäkringen. Årsredovisning för budgetår 2001. Stockholm: Riksförsäkringsverket.

Bilaga 1 Försäkringskassans organisationsstruktur



Anm: huvudkontor linjeverksamhet
 Källa: Intern föreskrift 2005:01