



LUNDS
UNIVERSITET

Socialhögskolan
Komparativ Socialpolitik
SOL 061

Frontlinjebyråkraten

- en studie om de byråkratiska villkoren för yrkesrollen, den inomorganisatoriska kontrollen och samhällets påverkan.

Författare: Annika Hillborg
Handledare: Staffan Blomberg

Abstract

The purpose of this essay was to further develop the discussion around the street-level bureaucrats and the dilemmas that they meet in their work environment. The paper will try to accomplish this by putting the spotlight on the professional role, the organizational control of the street-level bureaucrat and the effect of society on the work environment. Something that also will be discussed is the well-known difficulty of implementation of new programs and methods, especially when street-level bureaucrats are involved. The street-level bureaucrats that this paper focuses on are caseworkers within Försäkringskassan and handle benefits and take decisions about the need for rehabilitation for people who are ill and unable to work. I have used a qualitative method for this study. The empirical material consists of six interviews at two different offices. The main cause of the dilemma of the street-level bureaucrat is that there is a conflict between the human side and the professional role. This originates in the need to consider the interest of different groups, not just the clients. The study also indicates that the implementation of a new and stricter way of interpreting the law had been successful in changing the attitudes of the caseworkers.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ABSTRACT.....	1
FÖRORD.....	4
1 INLEDNING.....	5
1.1 PROBLEMFÖRMULERING.....	5
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.3 REFLEKTIONER.....	7
1.4 FORTSATT FRAMSTÄLLNING.....	7
2 METOD.....	9
2.1 KVANTITATIV OCH KVALITATIV FORSKNING OCH METOD	9
2.2 VAL AV METOD.....	10
2.2.1 <i>Semi-strukturerade djupintervjuer</i>	11
2.3 URVAL.....	11
2.4 INTERVJUERNAS GENOMFÖRANDE.....	12
2.4.1 <i>Intervjupersonerna</i>	12
2.4.2 <i>Intervjupersonernas anonymitet</i>	13
2.4.3 <i>Intervjusituationerna</i>	13
2.4.4 <i>För-förståelse och fördomar</i>	14
2.5 TOLKNING OCH ANALYS.....	15
2.6 STUDIENS TILLFÖRLITLIGHET	16
2.7 ETISKA ÖVERVÄGANDEN	17
3 TIDIGARE FORSKNING KRING FRONTLINJEBYRÅKRATEN.....	17
3.1 KLIENTRELATIONEN	18
3.2 ORGANISATIONEN OCH FRONTLINJEBYRÅKRATEN	19
4 TEORI.....	20
4.1 DET DRAMATURGISKA PERSPEKTIVET	20
4.1.1 <i>Roller</i>	20
4.1.2 <i>Rollkonflikter och rolldistans</i>	20
4.1.3 <i>Team</i>	21
4.1.4 <i>Scen</i>	21
4.1.5 <i>Främre och bakre region</i>	22
4.2 TEORI OM GRÄSROTSBYRÅKRATER.....	22
4.2.1 <i>Definition</i>	22
4.2.2 <i>Klientrelationen och handlingsutrymmet</i>	23
4.2.3 <i>Relationens olika villkor</i>	23
4.3 FEM STRUKTURELLA DIMENSIONER.....	24
4.3.1 <i>Regel-bundenhet</i>	24
4.3.2 <i>Specialiseringsgraden</i>	25
4.3.3 <i>Tid per ärende</i>	26
4.3.4 <i>Intresseorientering</i>	26
4.3.5 <i>Avstånd</i>	26
4.4 ORGANISATIONEN OCH INDIVIDEN	26
4.4.1 <i>Definition på organisationen</i>	26
4.4.2 <i>Den informella organisationskulturen</i>	28
5 FÖRSÄKRINGSKASSAN.....	28
5.1 HISTORIK.....	28
5.2 ORGANISATIONEN.....	29
5.3 DET NYA UPPDRAGET	30
5.4 RESULTATSTYRNING OCH PROCESSORIENTERING.....	30
5.5 MÅLEN FÖR SJUKFÖRSÄKRINGEN 2005.....	31
5.6 STEG-FÖR-STEIG MODELLEN.....	31
6 FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH KLIENTRELATIONEN.....	31

6.1	YRKESROLLEN RESPEKTIVE KLIENTROLLEN.....	31
6.1.1	<i>Relationens olika villkor</i>	33
6.1.2	<i>Skillnaden på yrkesrollerna utredare/samordnare</i>	35
6.2	MOTSTRIDIGA FÖRVÄNTNINGAR FRÅN DE FÖRSÄKRADE	35
6.3	UTREDARNAS/SAMORDNARNAS ATTITYDER TILL YRKET OCH DEN PROFESSIONELLA ROLLEN.....	37
6.3.1	<i>"Delvis människa – delvis organisation"</i>	38
6.4	KLIENTRELATIONENS FÖRÄNDRING ÖVER TID OCH DE ORGANISATORISKA RAMARNA	39
6.4.1	<i>Avstånd</i>	40
6.4.2	<i>Intrasseorientering</i>	41
6.4.3	<i>Tid per ärende</i>	42
7	FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH DEN BYRÅKRATISKA ORGANISATIONEN.....	43
7.1	STRUKTURELLA DIMENSIONER OCH INOMORGANISATORISK KONTROLL.....	44
7.1.1	<i>Strikt regeltillämpning och detaljstyrning</i>	44
7.1.2	<i>Implementering av en striktare lagtolkning</i>	46
7.1.3	<i>Specialisering</i>	47
7.1.4	<i>Kontroll i efterhand</i>	49
7.1.5	<i>Den informella organisationen</i>	50
7.2	FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH OMORGANISATIONER.....	51
8	FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH SAMHÄLLET	52
8.1	MEDIA OCH DEN ALLMÄNNA OPINIONEN.....	52
8.2	MÅL- OCH RESULTATSTYRNING AV STATEN	54
9	AVSLUTNING.....	56
9.1	SAMMANFATTNING.....	56
9.2	SLUTDISKUSSION	60
	KÄLLFÖRTECKNING.....	63
	TIDSKRIFTSARTIKLAR	64
	INTERNET	64
	OPUBLICERAT MATERIAL	64
	BILAGA 1.....	65
	INTERVJUGUIDE	65
	TEMAN	65

Förord

Jag vill främst tacka alla handläggare på Försäkringskassan som trots ett pressat arbetsschema tagit sig tid till att intervjuas. Jag är tacksam över att ni har ställt upp och också för de många tankar och åsikter ni velat dela med er av till mig. Utan er insats hade denna uppsats aldrig blivit gjord.

Jag vill också sända en tanke och ett tack till Staffan Blomberg som utanför övriga arbetsuppgifter också tagit sig tid till att handleda mig. Tack vare att du satte struktur på det hela och gav konstruktiva råd så blev det äntligen gjort.

1 INLEDNING

1.1 Problemformulering

Så gott som alla Sveriges innevånare kommer förr eller senare i kontakt med en av välfärdsstatens institutioner – Försäkringskassan. Försäkringskassan är den myndighet som hanterar olika former av bidrag som ska administreras ut till samhällsmedborgaren. Bidragen är strukturerade både som generella och selektiva bidrag. Generella bidrag är t.ex. barnbidraget som utan någon prövning och efter enhetliga regler är avsett att täcka hela befolkningen under ett visst skede i livet. Selektiva bidrag utges efter individuell behovsprövning (Rothstein 1994). Det kraftigt ökande antalet ersatta sjukpenningdagar i slutet av nittiotalet föranledde Regeringen att ge dåvarande Riksförsäkringsverket följande i uppdrag; ”frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning skall i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt skall antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska”. (Prop. 2002/03:89, s 32).

I uppsatsen kommer jag främst att intressera mig för den delen av sjukförsäkringssystemet som arbetar med rehabiliteringsstöd för långtidssjukskrivna. Under 90-talet kom en hel del reformer och lagändringar som berörde just denna del. Politikernas syfte under hela 90-talet har varit att sänka samhällets kostnader för sjukförsäkringen. Detta ska i första hand ske genom att sänka befolkningens totala antal sjukdagar. Man vill effektivisera rehabiliteringsverksamheten så att långtidssjuka så snart som möjligt kan återgå till sitt arbete. Arbetsgivarna har givits ett större ansvar vid rehabiliteringen och den försäkrade förväntas också medverka aktivt till sitt tillfrisknande. Gränserna för att i ett inledande skede erhålla sjukpenning har också skärpts (Prop. 1996/97:28, Prop. 2002/03:89).

Efter att ha följt Försäkringskassans allt mer offentliga kamp med att uppfylla dessa krav och mål, beslutade jag mig för att min uppsats skulle inriktas på tjänstemännens särskilda belägenhet inom organisationen. Att uppfylla resultat inriktade mål inom ett produktionsföretag är en helt annan sak än att göra det inom ett område där det finns en människa i andra änden som är beroende av beslutet som fattas. Anledningen till varför Försäkringskassans tjänstemän och speciellt de som arbetar inom sjukförsäkringen är lämpliga för denna studie, är för att de inom sin yrkesroll har ett brett och komplext nätverk av relationer att ta hänsyn till. För dem ingår inte bara eventuella motstridiga krav från klienter och organisationen utan även klienternas arbetsgivare, sjukvården och samhället i

stort genom statens årliga påverkan. Vilket till en del skiljer sig från situationen för tjänstemän inom t.ex. socialtjänsten.

Dessa tjänstemän eller frontlinjebyråkrater tampas med problem som i någon mån är strukturellt bestämda och därför en del av yrkesrollen. I yrkesrollen finns både en service- och myndighetsfunktion, vilket i sig är ett motsatsförhållande och en grogrund för konflikt.

Klientens krav på service kan gå emot de av organisationen uppställda reglerna.

Organisationens krav på effektivitet och minskade kostnader kan gå emot de krav som ställs upp av klienterna, dvs. Sveriges medborgare för hur deras ärenden hos Försäkringskassan bör behandlas. Det är också vanligt för organisationer inom vilka frontlinjebyråkraterna arbetar att ständigt genomgå omorganisationer och genom detta förändra de strukturella förutsättningarna för beslutsfattandet. Dessa organisationer är ytterst känsliga för samhällets utveckling och vilket politiskt styre som råder vid ett givet tillfälle.

Tjänstemännens yrkesroll och det komplexa nätverk av relationer som de verkar inom är ett brett och sammansatt område att göra en studie om. Med anledning av det beslöt jag mig för att ägna uppsatsen åt att försöka fördjupa vissa områden däribland yrkesrollen, styrning och kontroll av tjänstemännen samt organisationens strukturella betingelser.

1.2 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte med uppsatsen är att fördjupa förståelsen om frontlinjebyråkratens¹ dilemman i myndigheternas organisationer.

Mina frågeställningar är medvetet vida och berör följande områden:

- **Klientrelationen** - Hur skildrar tjänstemännen klientrelationen och yrkesrollen? Hur hanteras motstridiga krav mellan myndighetsfunktionen och service tänkandet?
- **Strukturella betingelser** – Hur påverkas tjänstemännen av att arbeta i en ständigt föränderlig organisation? Hur har de strukturella betingelserna förändrats över tid?
- **Styrning och kontroll** – Hur upplever tjänstemännen den styrning och kontroll som man utsätts för på individ-, organisations- och på samhällsnivå?

¹ Se teoriavsnittet 4.2 om gräsrotsbyråkraten

1.3 Reflektioner

Det har varit intressant och otroligt lärorikt att få möjlighet att göra uppsatsen några år efter avslutade studier. Att ha arbetat några år som frontlinjebyråkrat har gett mig en massa tankar och funderingar som jag genom mina studier inför och under skrivandet av denna uppsats har fått en djupare förståelse för, vilket jag tror kommer att gagna mig i mitt fortsatta yrkesliv. Jag hoppas också att denna förståelse har varit positiv för uppsatsen och gett den ett djupare innehåll än vad som annars hade varit möjligt. Mitt brinnande intresse för att sätta ord på problematiken som finns i många organisationer och relationer, har naturligtvis styrt min presentation av empirin. Men jag hoppas att detta kan ge många nyutexaminerade socionomer en inblick i hur situationen kan se ut på deras framtida arbetsplatser och också vilka förväntningar och press man utsätts för som frontlinjebyråkrat.

Konkreta jämförelser mellan situationen på de båda lokalkontoren kommer tyvärr inte att förekomma. Det hade varit intressant att göra en undersökning om vad som ligger bakom skillnaden på ohälsotalet för de båda involverade kommunerna, både vad gäller strukturella skillnader mellan kommunerna samt skillnader i hur frontlinjebyråkraternas arbete är organiserat och hur detta påverkar utfallet. Tyvärr är det inte möjligt att genomföra inom tidsramen för denna uppsats. Uppsatsens begränsade utrymme sätter också gränser för ytterligare utvecklingar. Omfattningen av en sådan undersökning hade förmodligen gett ett material som kunnat växa utom alla proportioner.

1.4 Fortsatt framställning

I kapitel 2 kommer jag att redogöra för intervjuernas genomförande och anledningen till mitt metod val. Kapitel 3 handlar om tidigare forskning som på olika sätt berör ämnet som jag har valt för min studie. I Kapitel 4 beskriver jag delar av de teorier och begrepp som jag kommer att använda för att tolka det insamlade materialet. I Kapitel 5 skildrar jag kortfattat Försäkringskassans utveckling och historia. Kapitlet innefattar också en överskådlig bild av Försäkringskassans nuvarande organisation och styrning. I Kapitel 6, 7 och 8 kommer jag att koppla citat från det insamlade materialet till de teoretiska utgångspunkterna och därigenom redovisa resultatet av mina intervjuer. Jag kommer även att hänvisa till tidigare forskning och annan litteratur som tillför betydelsefull information om de områden som tas upp i studien. Jag valt att dela upp analysen i tre större områden för att göra den mer överskådlig.

I analysen kommer begreppet frontlinjebyråkrat samt benämningarna utredare/samordnare att användas för att beskriva tjänstemännen på Försäkringskassan som ingår i studien. Begreppet frontlinjebyråkrat ger en bild av en personalgrupp som kännetecknas av att de har direktkontakt med samhällsmedborgarna, de utövar sitt yrke som representanter för staten och de har en viss handlingsfrihet i sin yrkesutövning inom gällande lagar och regler (Schierenbeck 2003). Med anledning av att jag anser att begreppet frontlinjebyråkrat bättre beskriver den situation tjänstemännen befinner sig i, kommer jag att använda det istället för det mer allmänt kända begreppet gräsrotsbyråkrater. Begreppet gräsrotsbyråkrater förekommer dock i framställningen när teorier beskrivs som utgår från just detta begrepp.

Kapitel 6 är inledningen på analysen och där kommer jag att resonera kring och utveckla vad som utgör frontlinjebyråkraterns dilemma i yrkesrollen och hur det påverkar klientrelationen. De sociala rollerna utredare/samordnare och rollen som försäkrad, kommer att relateras till Goffmans dramaturgiska perspektiv. Utifrån teorin om gräsrotsbyråkratern kommer jag också att försöka visa på det som är speciellt för klientrelationen, som t.ex. asymmetrin i interaktionen och att relationen ofta består av ett visst mått motstridiga förväntningar. Det finns också en speciell problematik i att dels vara hjälpare och tillhandahålla en service som anses vara en självklar rättighet, dels ha en myndighetsfunktion, där man har i uppdrag att granska och kontrollera klienterna för att avgöra om de är berättigade till den service som erbjuds. Jag kommer också att utifrån intervjupersonernas egna ord fördjupa bilden runt hur de strukturella betingelserna för klientrelationen har förändrats över tid.

Kapitel 7 är fokuserat kring inomorganisatorisk kontroll och de strukturella dimensionerna. Jag kommer att anlägga ett kontrollperspektiv på frontlinjebyråkraterns arbete och situation inom organisationen. Kontroll i den bemärkelse att den utövas från ledningen och organisationens sida, då frontlinjebyråkratern är en viktig grupp att kunna kontrollera och få till att följa organisationens ursprungliga intentioner. Vilket leder in på den senaste tidens försök till implementering av en striktare tolkning av lagen. Jag kommer också att ytterligare utforska de strukturella villkor som styr frontlinjebyråkraterns arbete och handlingsutrymme. Det är också av värde att ta upp ett allmänt drag för organisationer som frontlinjebyråkratern arbetar inom, nämligen de ständiga omorganisationerna och se närmare på hur denna osäkra tillvaro hanteras.

I kapitel 8, som är det avslutande kapitlet i analysen, försöker jag anlägga en mer samhälllig infallsvinkel och se hur samhället genom i första hand media påverkar tjänstemännen och

deras vardagliga arbete. Jag tar även upp Regeringens styrstrategier för Försäkringskassan och vad frontlinjebyråkraterna som arbetar nära verkligheten anser om deras försök att styra verksamheten genom mål och resultat.

I kapitel 9 kommer studiens innehåll att sammanfattas och den omfattar även en avslutande diskussion.

2 METOD

2.1 Kvantitativ och kvalitativ forskning och metod

Samhällsvetenskaplig forskning innefattar både kvantitativa och kvalitativa metoder. Kvantitativ forskning använder ett speciellt språk som kan anknytas till hur forskare undersöker naturen. Man använder ord som variabler, kontroll, mätning och experiment, vilket speglar en viss anknytning till den naturvetenskapliga modellen. För att ”mäta” och omvandla begrepp till siffror, begrepp som inom samhällsvetenskapen ofta är svårfångade och vaga, använder sig den kvantitativa forskningen ofta av enkäter eller någon form av strukturerad observation (Bryman 1997). Styrkan hos den kvantitativa forskningen ligger dels i att den kan förklara olika företeelser dels i dess generaliserbarhet. Man får en tvärsnittsinformation för uppfattningar och förhållningssätt hos personerna som ingår i undersökningen. Man går på bredden istället för på djupet som den kvalitativa forskningen kännetecknas av. Man försöker också hålla ett visst avstånd eller objektivitet i förhållande till det som studeras. Ett problem med de kvantitativa metoderna är att forskaren till stor del styr den information som samlas in eftersom insamlingen för det mesta sker genom standardiserade frågeformulär. Detta kan innebära att informationen som samlas in kanske inte är relevant för frågeställningen man utgick ifrån (Holme/Solvang 1997).

Kvalitativ forskning beskrivs istället som; ”ett sätt att studera den sociala verkligheten som har som främsta syfte att beskriva och analysera kulturen och beteendet hos människor och grupper med utgångspunkt från dem som studeras.” (Bryman 1997, s 59). Den sociala verkligheten kan inte förstås objektivt, det är sammanhanget som ger den dess mening. Den sociala verkligheten eller de fenomen och begrepp som studeras kan i många fall vara svåra att omvandla och beskriva genom olika former av statistik. Det grundläggande i den kvalitativa forskningen är att man vill se och beskriva händelser, handlingar och värderingar utifrån subjektets perspektiv, dvs. den som studeras. Styrkan hos den kvalitativa forskningen ligger i att den visar på totalsituationen. Man försöker ta i beaktande en så stor del av

kontexten som möjligt och inte som inom den kvantitativa forskningen inta ett objektiva perspektiv genom att försöka frigöra sig från allt som kan inverka störande på insamlandet av empirin. Det som står i förgrunden inom de kvalitativa metoderna är hur forskaren uppfattar eller tolkar informationen som erhålls i form av t.ex. sociala processer och sammanhang. Man söker det säregna, unika och eventuellt det avvikande snarare än det genomsnittliga och allmängiltiga för att erhålla en förståelse av fenomenet (Holme/Solvang 1997). Ett problem med den kvalitativa metoden är att det kan vara problematiskt och tidskrävande att sortera och bedöma det insamlade materialet. Det kan också vara svårt att jämföra intervjupersonernas svar med varandra (Halvorsen 1992).

Utifrån problemställningen framträder ofta den ena metoden som mer lämplig än den andra, men vissa studier kan också gagnas av en kombination. De kvantitativa och kvalitativa metoderna kan med fördel tillfogas varandra som olika länkar i forskningsprocessen och behöver därigenom inte ställas upp som varandras motsatser och hållas helt åtskilda (Holme/Solvang 1997). Vilken forskningsmetod man väljer beror till en del på de preferenser man har som forskare. Det viktigaste för valet är dock syftet med undersökningen och vad man som forskare vill uppnå med sin studie.

2.2 Val av metod

Syftet med min studie är att utifrån tjänstemännens egna beskrivningar förstå frontlinjebyråkratens dilemma på individ-, organisations- och samhällsnivå. Detta innefattar dels förutsättningarna för yrkesrollen och därigenom klientrelationen dels organisatorisk styrning och kontroll samt de strukturella betingelserna. Utifrån detta anses den kvalitativa metoden som mest lämplig för att få en helhetsbild av tjänstemännens eller frontlinjebyråkratens dilemman i organisationen, vilket till en viss del även är sammanknutet med rollbegreppet. En kvalitativ studie gav mig möjlighet att studera frontlinjebyråkraten inifrån. Man möts ansikte mot ansikte, vilket skapar inte bara en rent fysisk närhet utan också en social närhet och en grund för tillit samt ett ömsesidigt förtroende. Om man lyckas skapa förtroende och tillit i intervjusituationen är chansen större att intervjupersonerna återger sin verklighet genom att ge relevanta och trovärdiga svar på frågorna som ställs samt att intervjun mer tar sig formen av ett samtal istället för en strukturerad intervju (Holme/Solvang 1997).

2.2.1 Semi-strukturerade djupintervjuer

För att kunna ta del av intervjupersonernas åsikter, upplevelser och tankar om sin situation på bästa sätt valde jag att göra fält intervjuer, vilket involverar att ställa frågor, lyssna, uttrycka intresse och anteckna vad som blir sagt (Neuman 1994). Mitt val hamnade på att göra semi-strukturerade djupintervjuer. Intervjuerna har utgått från öppna frågeställningar eller teman. Dessa teman är uppbyggda runt de faktorer som jag i förväg hade funderingar kring och som kunde vara relevanta för studien. Faktorerna har också en viss anknytning till teorin som används i studien. Denna form av intervju ger möjlighet till förändring av teman och frågeställningar om det krävs i intervjusituationen för att följa upp och fördjupa de svar som intervjupersonerna ger, på detta sätt kan en dialog skapas. Intervjupersonen tvingas inte heller in i ett i förväg bestämt tankesätt utan kan fördjupa sina åsikter på ett friare sätt (May 2001).

Genom att utgå från de strukturella förutsättningarna för organisationen och dess frontlinjebyråkrater i den dagliga verksamheten, har jag försökt att hitta en naturlig infallsvinkel till tjänstemannens syn på arbetet, den egna rollen och organisationen. Om man ser till de teman och frågeställningar som berörts i intervjuerna har tillvägagångssättet och de diskuterade ämnena i stort sett likadant ut. Det förekommer dock avvikelser i varje intervju beroende på intervjupersonernas och mina egna intresseområden.

2.3 Urval

Inom de kvalitativa metoderna är representativitet och möjligheten att statistiskt kunna göra generaliseringar utifrån materialet inte det centrala syftet. Trots detta är urvalet av undersökningsspersonerna ett viktigt moment, eftersom undersökningen till stor del påverkas av att de personer som ingår i studien har de förutsättningar som krävs med tanke på studiens syfte och utgångspunkt. Jag ville genom intervjuerna fördjupa informationen och utöka förståelsen kring frontlinjebyråkratens dilemman i relationerna med klienterna, organisationen och samhället. Med anledning av detta har urvalet av intervjupersonerna inte skett slumpmässigt ur ett statistiskt perspektiv, utan systematiskt utifrån teoretiskt och strategiskt definierade kriterier. Urvalet är också grundat i de för-teorier och den för-förståelse som jag hade när jag startade arbetet med min studie (Holme/Solvang 1997).

Mitt intresse för sjukförsäkringen och frontlinjebyråkraten ledde till att jag tog kontakt med ansvariga enhetschefer för sjukförsäkringen på två av Försäkringskassans lokalkontor. Urvalet när det gällde vilket lokalkontor jag vände mig till utgick ifrån dels två kommuner med

ungefär samma befolkningsmängd dels skillnaden på ohälsotalet². Det strategiska urvalet bygger på både det som är lika (befolkningsmängden) och på det som skiljer sig (där den ena kommunen skiljer sig avsevärt från genomsnittet på ohälsotalet). Det ligger också en poäng i att intervjua personer på båda lokalkontoren eftersom bredden på undersökningen i och med det ökar.

En förfrågan om att delta i studien riktades via cheferna till utredare/samordnare inom sjukförsäkringen på de olika lokalkontoren. Jag framförde till cheferna en önskan om att få intervjua tre tjänstemän inom sjukförsäkringen på vardera kontor och beskrev via telefon innehållet i min tänkta studie. Det ena kontoret ville dock även ha en skriftlig genomgång av vad jag tänkte undersöka, vilket skickades in till dem via e-post. De använde sedan detta material för att få tag i utredare/samordnare som var intresserade av att ställa upp på en intervju. Urvalet av intervjupersoner skedde därmed också strategiskt utifrån vad de hade för yrkesroll, dvs. utredare eller samordnare inom sjukförsäkringen. Ett strategiskt urval är lämpligt om man avser att göra ett mindre antal intervjuer och har få intervjupersoner. En nackdel med urvalet av intervjupersonerna i denna studie är att det till stor del skedde utifrån självselektion, dvs. att de som hade tid och intresse av att ställa upp på en intervju kontaktade mig. I den här studien är dock inte representativitet det centrala, utan att få kvalitativ information från personer som anses typiska för teoribildningen runt gräsrotsbyråkraten (Halvorsen 1992).

2.4 Intervjuernas genomförande

2.4.1 Intervjupersonerna

Utredarna/samordnarna som medverkade i studien arbetar med rehabiliteringsfrågor av långtidssjuka. Vilken ålder och vilket kön som intervjupersonerna hade ansågs inte relevant för studien. Alla som medverkar i studien är dock kvinnor. Trots att urvalet till en viss del skett via självselektion kan man anta att intervjupersonerna representerar de anställda inom försäkringskassan ganska väl, i alla fall med hänsyn till kön, utbildningsnivå och anställningstid. Intervjupersonerna som medverkade från samma arbetsplats kände varandra, men ingick inte i samma team.

Utredare 1 (kommun 1) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 26 år, gymnasieutbildning. Arbetar med utredning av sjukförmåner och rehabiliteringsbehov, med inriktning mot offentligt anställda.

² ”Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning (före 2003 förtidspension och sjukbidrag) från socialförsäkringen.” (<http://statistik.rfv.se>; 2005-02-28)

Utredare 2 (kommun 1) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 32 år, gymnasieutbildning. Arbetar med utredning av sjukförmåner och rehabiliteringsbehov, med inriktning mot ärenden där den försäkrade är arbetslös samt med somatiska besvär.

Samordnare 1 (kommun 1) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 15 år, undersköterska och socionom. Arbetar med arbetslivsinriktad rehabilitering, med inriktning mot ärenden där den försäkrade är anställd både inom den privata och offentliga sektorn samt har en psykisk diagnos.

Utredare 3 (kommun 2) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 2½ år, personalvetare. Arbetar inom utredning av sjukförmåner och rehabiliteringsbehov, med inriktning mot psykiatri ärenden.

Utredare 4 (kommun 2) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 34 år, personalvetare. Arbetar med utredning av sjukförmåner och rehabiliteringsbehov, med inriktning mot offentligt anställda.

Samordnare 2 (kommun 2) - kvinna och anställd på Försäkringskassan i 32 år, fil.kand. i beteendevetenskap. Arbetar med arbetslivsinriktad rehabiliteringen för personer som är anställda, är också kontaktperson mot ett antal större företag.

2.4.2 Intervjupersonernas anonymitet

Vid intervjuer där de egna åsikterna framförs, speciellt om ämnet som diskuteras är känsligt, kan det ofta vara av vikt att de som intervjuas försäkras anonymitet. Det finns genom denna försäkran en större chans att de vågar uttala sig. Det är också viktigt att det i slutprodukten inte framgår dels identiteten på den som intervjuas dels vem som har sagt vad. Av denna anledning har jag valt att inte sätta någon beteckning på citaten för att undvika att kopplingar kan göras till någon speciell intervjuperson. Intervjupersonerna presenteras här ovan där jag också har valt att inte sätta ut vilket lokalkontor de arbetar på. Strykningar förekommer i citaten för att bevara anonymiteten hos den citerade intervjupersonen. Det är dock så att varje intervjuperson har ett eget sätt att uttrycka sig på, vilket gör det svårt att dölja vem som har uttalat sig för individer i intervjupersonernas närhet. Arbetskamrater kan ofta vara väl förtrogna med varandras sätt att formulera sig och därigenom kan det för dem ändå bli uppenbart vem som har yttrat sig.

2.4.3 Intervjusituationerna

Intervjuerna genomfördes på lokalkontoren i respektive kommun. Med till mötet hade jag en intervjuguide samt bandspelare. Utredarna/samordnarna informerades dels om studiens inriktning och delar av teorin samt att intervjun beräknades ta ca 60 minuter. På båda kontoren intervjuades två utredare och en samordnare. Datainsamlingens omfattning består av sex djupintervjuer som spelades in på band. Intervjuernas tidslängd varierade allt ifrån 60 till 90 minuter. För att undvika störningar under intervjuerna samt för att möjliggöra för en situation där utanförstående inte kan höra det som diskuterades skedde samtliga intervjuer inne på utredarnas/samordnarnas egna kontor med stängd dörr. Att rent fysiskt befinna sig på

sitt eget kontor, i närvaron av bland annat de tekniska hjälpmedlen kan tydliggöra de situationer man möter i sitt dagliga arbete och skapa associationer i relation till frågeställningarna. Det kan också få den som intervjuas att känna sig mer bekväm och därmed finns möjligheten för ett mer fritt resonerande kring de olika temana.

2.4.4 För-förståelse och fördomar

Med anledning av att personer som blir intervjuade ofta vill ha en uppfattning om intervjuaren innan de tillåter sig att tala mer fritt och eftersom jag endast hade ett intervjutillfälle till mitt förfogande, använde jag några minuter av intervjutiden till att presentera mig själv och min bakgrund. På detta sätt påverkar jag som intervjuare naturligtvis intervjusituationen, men det är en avvägning mot vad man vill veta och hur mycket tid man har till sitt förfogande. Att många av intervjuerna tog sig formen av samtal och dialog istället för intervju kan förmodligen härledas till att jag i egenskap av frontlinjebyråkrat själv (dock inom annan verksamhet) känner till och kan relatera till situationen de intervjuade befinner sig i. Detta leder till en helt annan öppenhet i samtalet där det är möjligt att använda sig av uttryck som är specifika för den egna yrkesgruppen. Min förförståelse av frontlinjebyråkraternas dilemma var stor, vilket kan anses vara både positivt och negativt. Positivt i den bemärkelse att man kan nå en djupare förståelse av fenomenet. Det kan också vara negativt om man som intervjuare endast söker sådant som bekräftar de egna förutfattade meningarna utan att kritiskt granska och pröva den egna uppfattningen (Holme/Solvang 1997).

För-förståelse och fördomar är enligt Holme/Solvang (1997) den kvalitativa forskningsprocessens grund. Egna erfarenheter och utbildning skapar den uppfattning och kunskapsrelaterade för-förståelsen människor har om vissa fenomen och företeelser. Fördomar däremot är uppfattningar om olika fenomen, som är subjektiva och socialt etablerade. Dessa subjektiva referensramar är omöjliga att frigöra sig ifrån både i det vardagliga livet samt i forskningssituationer. Därför är en helt objektiv och fördomsfri intervju i praktiken omöjlig att genomföra, både intervjuaren och intervjupersonen har en viss för-förståelse av situationen och varandra. Båda har redan innan intervjun genomförts tankar och föreställningar om vad intervjusituationen kommer att medföra och ge för resultat, vilket ofta är kopplat till tidigare erfarenheter. Som intervjuare bör man vara medveten om att intervjupersonerna i vissa fall är mer måna om att svara på frågorna enligt vad de tror att intervjuaren vill höra istället för att ge uttryck för vad de själva tycker. Det kan därför uppstå

konflikter mellan vad intervjupersonen anser är intressant information att föra fram och den information som intervjuaren ursprungligen söker.

2.5 Tolkning och analys

För att identifiera och analysera vad frontlinjebyråkratens dilemma består av i det insamlade materialet måste en hermeneutisk process genomföras, dvs. tolkningar.

”Tolkningen av en innebörd och ett skeende kan aldrig vara fullständig om den inte sätts in i det större sammanhang, den kontext, i vilken den ingår. Därför skall en del alltid förstås utifrån en helhet, samtidigt som delarna alltid återverkar på förståelsen av helheten /.../. Förståelse utvecklas i processen mellan den tolkande, subjektet, och det som tolkas, objektet. Kriterier för förståelse blir därför subjektivt präglade; /.../.” (Branthe/Fasth 1982, s 41).

Forskningsintervjun är på vissa sätt ett samtal som omvandlas till texter som sedan ska tolkas. Syftet med den hermeneutiska tolkningen av en texts mening är att få en giltig och gemensam förståelse. En nedskreven eller transkriberad intervju blir på detta sätt det som forskaren använder sig av för att försöka få en helhetsbild i ett första läge, efter vilket materialet ses över igen för att få fram innebörden och betydelsen hos enskilda teman och utsagor. Först därefter får man en mer reflekterad tolkning av helheten (Kvale 1997; Repstad 1993).

Bandupptagningarna från intervjuerna skrevs ut ordagrant (inklusive skratt och pauser) och i sin helhet. Detta eftersom jag i möjligaste mån ville återskapa stämningen från intervjusituationen när texten skulle analyseras. Mitt intervjumaterial omfattade ett 100-tal sidor och också ett antal olika teman. Analysen utgår från det egna empiriska materialet. I analysen har jag tvingats sortera bort en del av materialet trots att jag i skrivande stund upplevde allt som intressant och av vikt, men det krävdes för att få en rimlig omfattning på analysen. Utifrån intervju utskriften har jag sökt efter övergripande mönster och relaterat det till det teoretiska materialet. Teorierna har fungerat som ett verktyg för att placera in intervjupersonernas egen verklighet och åsikter i ett vidare perspektiv.

När jag har citerat intervjupersonerna, har jag för läsvänlighetens skull redigerat något i texten. Stämningen som framkommer av t.ex. skratt och pauser i texten när hela intervjun läses kan upplevas som störande för läsaren när det endast är citat som redovisas. Citat som på vissa sätt är lösryckta ur sitt ursprungliga sammanhang. Eftersom det är menat att citaten ska ge ett allmänt intryck av intervjupersonens åsikter har vikten istället lagts på textens innehåll och förklaringsvärde. Inga omformuleringar har gjorts eftersom jag ville använda

intervjupersonernas egna sätt att uttrycka sig på, då de är experter på sig själva och den egna sfären. Analysen innehåller med anledning av detta en ansenlig mängd citat (Kvale 1997).

2.6 Studiens tillförlitlighet

I kvalitativa studier har reliabiliteten eller pålitligheten inte samma centrala roll som i kvantitativa studier. Det har att göra med att syftet är att utöka förståelsen för vissa företeelser, vilket i sig är omöjligt att kombinera med en statistisk representativitet. Idén om en studies pålitlighet grundar sig i att studien ska gå att göra om med samma eller ungefärligen samma resultat. Kvalitativa studier kännetecknas dock av hög validitet eller giltighet, vilket uppnås genom närhet till studieobjektet samt att intervjupersonen har möjligheten att själv styra sin medverkan. Som forskare har man möjlighet att försäkra sig om att man verkligen har förstått vad intervjupersonen menar och att reda ut eventuella missförstånd (Holme/Solvang 1997).

Det som skapar den höga validiteten är också det som kan skapa problem, närhet kan skapa orimliga förväntningar och anpassning av beteende. Det som intervjuaren får se kanske inte överensstämmer med hur personen agerar i vanliga fall. Intervjuaren kan också uppleva situationen på ett felaktigt sätt och därigenom göra tolkningar som inte stämmer. Detta är problem som undersökaren måste vara medveten om i intervjusituationen. Som undersökare måste man skapa en situation där intervjupersonen själv kan bidra med att kontrollera pålitligheten i det insamlade materialet. Detta eftersom varje intervjutillfälle i någon mån är unik och utsatt för tolkningar av olika slag, vilket kommer att påverka och ge variationer i utfallet både vad gäller kvalitativa och kvantitativa metoder (Holme/Solvang 1997).

Intervjuerna har transkriberats ordagrant, som nämnt tidigare, vilket i analysfasen minskat risken för att misstolka intervjumaterialet och på det sättet ökar reliabiliteten. Validiteten på utskriften utgörs av att den lämpar sig för studiens syfte. Vid en språklig analys är det viktigt att t.ex. ta med pauser (Kvale 1997).

Intervjuerna är inte representativa för alla utredare/samordnare inom Försäkringskassan. Trots det uttrycker de intervjuade snarlika åsikter och värderingar. Eftersom urvalet är litet kan inga generella slutsatser dras från det insamlade materialet, men det finns en viss antydning till olika trender i arbetssituationen.

2.7 Etiska överväganden

Alla intervjupersoner medverkade i studien frivilligt. När jag tog kontakt med cheferna på Försäkringskassans lokalkontor via telefon informerade jag dem om vad jag hette och om syftet med min uppsats. Vid intervjutillfället informerades intervjupersonerna åter om studiens inriktning och delar av teorin samt att intervjun beräknades ta ca 60 minuter. Intervjupersonerna tillfrågades alla om det gick bra att intervjun bandades för att senare kunna transkriberas inför analysen och informerades om att det inspelade materialet endast kommer att användas till min uppsats. De informerades också om att deras uttalanden skulle anonymiseras så att kopplingar till den enskilda tjänstemannen inte kan göras³. Jag har valt att redogöra för intervjupersonernas karaktäristiska i vissa avseenden som kan vara relevanta för studien, nämligen anställningsförhållande och utbildningsnivå. Jag har dock i möjligaste mån anonymiserat uppgifterna genom att inte ange på vilket lokalkontor vederbörande arbetar. Efter intervjutillfället gjordes en överenskommelse om att uppsatsen skall skickas till intervjupersonerna via e-post.

Intervjuerna genomfördes på utredarnas/samordnarnas arbetsplats och kontor dels av praktiska skäl eftersom intervjuerna sker på arbetstid dels på grund av att omgivningen skapar associationer till ämnet som diskuteras och på så sätt skapar bättre minnesbilder. Ämnet som sådant kan ur vissa aspekter anses som känsligt t.ex. om intervjupersonerna uttalar sig negativt om arbetsgivaren. Vilket, om inte anonymiteten bevaras, i ett senare skede kan påverka arbetssituationen. Det kan också vara känsligt om en intervjuperson har en, för teamet, avvikande attityd mot klienterna. En bekant miljö lägger grunden för en öppnare dialog i intervjusituationen.

3 TIDIGARE FORSKNING KRING FRONTLINJEBYRÅKRATEN

Forskning kring frontlinjebyråkraten finns inom ämnena sociologi, statsvetenskap och socialt arbete med inriktning mot organisationsteori och klientrelationer. Jag kommer här att presentera en del av den befintliga forskningen om frontlinjebyråkraterna och deras komplexa interaktion med dels klienter dels organisationen de arbetar inom. En del av studierna är uppbyggda utifrån strukturella dimensioner och lägger tyngdpunkten på organisationsaspekter. Andra har mer koncentrerat sig på relationen mellan klient och tjänsteman, tyngdpunkten ligger därmed på individ aspekter. Organisationsaspekten och dess strukturella betingelser har dock ofta förts fram som en betydande förklaringsvariabel i undersökningarna. Jag har valt ut delar av dessa studier som berör begrepp och teorier som jag antar i någon mån kommer att vara väsentliga för min analys.

³ Se avsnitt 2.4.2 om intervjupersonernas anonymitet

3.1 Klientrelationen

Roine Johansson (1992) vill i sin doktorsavhandling "Vid byråkratins gränser" teoretiskt analysera hur arbetssituationen för gräsrotsbyråkraterna bestäms av det organisatoriska sammanhanget och att det organisatoriska sammanhanget sätter gränser för handlingsfriheten. En utgångspunkt i avhandlingen ligger på klientrelationen och dess strukturella sammanhang, dvs. relationen mellan handläggare och klient där Johansson för fram en teori om strukturella variationer i fem dimensioner som påverkar relationen på olika sätt i olika organisationer. Han använder exempel från arbetsförmedlingen och försäkringskassan för att förtydliga sin teori.

Isabell Schierenbeck (2003) har i en studie tittat närmare på en av de strukturella dimensionerna som ingår i Johanssons (1992) modell. Studien har fokus på frontlinjebyråkraterna och deras relation till regelverket. I studien lyfter handläggarna fram regelverkets tänjbarhet och dess stödjande funktion samtidigt som de beskriver regelverket som otydligt, detaljerat och alltför omfattande. Det framkommer också att handläggare som väljer att använda sig av regelverkets handlingsutrymme ofta kännetecknas av en längre tids erfarenhet, en viss kompetens och kunskap men också den faktiska viljan att gå utanför ramarna. En viktig aspekt enligt Schierenbeck (2003) är att myndighetsutövning tenderar att skilja sig åt inte bara mellan olika myndigheter men också inom en och samma myndighet.

Stina Halls (2001) studie tar sin utgångspunkt i den försäkrades syn på socialförsäkringen och att tilltron till Försäkringskassan påverkas av det som händer i det enskilda mötet mellan tjänsteman och försäkrad. Studien handlar om hur samspelet mellan parterna hanteras av tjänstemannen. Hall har lagt stor vikt i sin studie på möten och bemötande, dels från tjänstemännens perspektiv men också från klienternas perspektiv. Studien visar att det som är avgörande för klienten om bemötandet är bra eller dåligt är den mänskliga kontakten och framförallt att den försäkrade får stå i centrum. De två viktigaste egenskaperna hos en handläggare enligt de försäkrade är en förmåga att kunna lyssna och att kunna förstå den försäkrades situation. Studien visar också att många försäkrade inte känner igen sig själva i kontakten med myndigheter eftersom de får mindervärdighetskänslor och känner sig vilse inför alla lagar, regler och allt det praktiska som måste ordnas.

Tola Jonssons (1997) avhandling visar vilka huvudsakliga handlingsstrategier rehabiliteringshandläggare på Försäkringskassan använder sig av i praktiken och på vilket sätt de löser de dilemman som uppstår i det dagliga arbetet. Tyngdpunkten i avhandlingen ligger

på att belysa mötet mellan rehabiliteringshandläggare och försäkringstagare med invandrarbakgrund ur olika aspekter och försöka förstå varför invandrare uppfattas som problematiska att bemöta. Aspekterna hon behandlar utgörs av maktspelet mellan handläggare och klient, institutionaliserade strategier och kritiska händelser i mötet. I studien framkommer att vilken strategi handläggaren väljer för att lösa dilemmat som uppträder när roller och förväntningar inte sammanfaller beror på handläggarens erfarenheter, attityder såväl som upplevelsen av klientens agerande inom ramen för mötet, dvs. bedömning av bakgrundsmaterial, den fysiska platsen för mötet osv. Hon menar också, med stöd av Goffmans teori och av de faktiska mötena hon studerat, att mötet utspelar sig i en i förväg bestämd ordning som inte är oberoende av sammanhanget utanför mötet.

3.2 Organisationen och frontlinjebyråkraten

I Skaus (2001) studie är det yrkesrollen som en del i ett socialt system som står i centrum. Materialet är belyst ur klientens perspektiv för att bättre kunna förstå frontlinjebyråkratens hjälparroll som innehåller element av både makt och hjälp. Tyngdpunkten ligger på kränkningar i den professionella relationen. I studien framkommer det dock att mycket av interaktionen är strukturellt betingat som t.ex. obalansen mellan klient och hjälpare. Asymmetrin i relationen består bl.a. av olika kunskapsnivåer, vilken arena man möts på och att klienten för det mesta inte är där av egen fri vilja.

Cedersund (1992) beskriver i sin studie vad som karaktäriserar och utformar kontakten mellan socialtjänstens anställda och den biståndssökande klienten. Hon redogör utförligt för hur en medborgare omvandlas till klient genom det första telefonsamtalet till mötet där beslut om bistånd fattas. Privata problem förvandlas genom denna process till kategorier som eventuellt kan åtgärdas genom resurser som socialkontoret har till sitt förfogande. I undersökningen framkommer att både klienterna och socialarbetarna berörs av de administrativa, byråkratiska och kontrollerande krafterna som finns inom organisationen. Det visade sig att det fanns ett påtagligt spänningsförhållande i rollen som socialarbetare. Ett spänningsförhållande mellan att vara hjälpare och att samtidigt vara organisationens representant med en skyldighet att behandla alla klienter lika efter gällande lagar och regler.

Johansson (1992) tar i sin avhandling även upp inomorganisatorisk kontrollverksamhet och synliggörandet av gräsrotsbyråkraternas arbete. I en förlängning kan organisationer ses som stabilisatorer för olika maktförhållanden. På ett övergripande plan visar avhandlingen att klientrelationen och dess villkor bestäms av toleransen hos det omgivande samhället.

Påverkan sker ytterst genom politiska krafter och trender och det som under en tid har stått högt på agendan är en betoning på flexibilitet och situationsanpassning i förvaltningarnas myndighetsutövning. En negativ konsekvens av en starkare betoning på flexibilitet är att det ökar både godtyckligheten i beslutsfattandet och medborgarens beroende av gräsrotsbyråkraten.

4 TEORI

4.1 Det dramaturgiska perspektivet

Erving Goffman (1994) har utvecklat en teori som brukar kallas det dramaturgiska perspektivet. Goffman använder sig av teaterns terminologi för att beskriva samhället. Han utvecklar och behandlar bland annat de sociala roller vi uppbär i samhället. Jag kommer endast att behandla några av hans begrepp i följande avsnitt.

4.1.1 Roller

Rollbegreppet används för att förklara och förstå mänskligt beteende. Goffman (1994) definierar en *social roll* på följande sätt:

”/.../ som realiserandet av rättigheter och skyldigheter som är knutna till en given status kan vi säga att en social roll kommer att involvera, eller inbegripa, en eller flera roller och att var och en av dessa kan visas upp av den agerande individen vid en rad olika tillfällen inför en publik av likartat slag eller inför en publik som består av samma personer.” (Goffman 1994, s 23).

Vi uppträder med olika roller i olika sammanhang, de flesta är situationsdefinierade och beroende av en viss omgivning, dvs. vem som är publik vid det givna tillfället. Vi är anställda, män och kvinnor, föräldrar, barn osv. Enligt Månson (1982) är några av våra roller mer detaljerade och reglerade än andra som har en mer diffus karaktär. För att vissa av rollerna ska kunna utföras måste de inblandade aktörerna ha en gemensam definition av situationen. Yrkesrollen hör till denna kategori. Varje roll har en s.k. *rollrepertoar*, vilket innebär att det finns en mängd tänkbara handlingar som är knutna till varje enskild roll. *Diffusa roller* består av inte klart avgränsade och definierade handlingar medan *detaljerade roller* har ett mer förbestämt handlingsmönster.

4.1.2 Rollkonflikter och rolldistans

Enligt Goffman (1994) kan det uppstå *rollkonflikter*. Det är då viktigt att kontrollera intrycksstyrningen för att man ska bli uppfattad på ett fördelaktigt sätt när man framför rollen. Intrycksstyrningen är de olika metoder och motiv som individer använder sig av för att styra

andra människors uppfattning av en situation. Vid vissa tillfällen kan det vara svårt att veta vilken roll som ska framföras eftersom de olika rollerna som vanligtvis hålls åtskilda sammanfaller både i tid och rum. Detta kan skapa motstridiga rollförväntningar, både egna och andras. Goffman (1972, s 80) tar upp exemplet med en kirurg som en dag kanske befinner sig i den situationen att han måste behandla sin hustru som både en närstående och som en kropp som behöver vård.

Enligt Goffman (1972) finns det en *rolldistans* mellan människor och deras olika roller. Denna rolldistans betyder att man å ena sidan lättare kan skifta mellan de olika rollerna och att man å andra sidan kan reflektera över sitt eget agerande. En individ har betydligt lättare att distansera sig själv från sin roll om det finns ett större motstånd till rollen, dvs. om ens egen självbild inte riktigt stämmer överens med rollen. Om en individ däremot har identifierat sig med sin roll är distansen eller möjligheten att se sig själv som avskild från sin roll avsevärt svårare.

4.1.3 Team

När Goffman (1994) använder sig av begreppet *team* utgår han från ”en samling individer som samarbetar i framställningen av en rutin.” (Goffman 1994, s 75). Han menar också att de som genom framförandet är sammanlänkade med ens egen roll måste visa en enad front utåt. En team-medlem från inte brista i sitt framförande eftersom det då reflekteras på hela teamet. Man befinner sig i ett ömsesidigt beroende och man måste lita på att ens kollegor uppträder på ett korrekt sätt. Här träder en faktor av lojalitet in, även hos de team-medlemmar som inte helt kan följa den linje som teamet sammantaget står för. Lojaliteten består mycket av att behålla och bevara hemligheter.

4.1.4 Scen

Scen är det begrepp som Goffman (1994) använder för att beskriva den sfär eller plats dit en viss roll ofta är knuten och även framförs. *Inramningen* av framträdandet är ofta oberoende av den personliga *fasaden*, dvs. det sätt som individen vill förmedla sig själv utåt genom bl.a. kläder och agerande. När en individ påtar sig en etablerad social roll, finns det i de allra flesta fall redan en upprättad fasad som är knuten till rollen enligt Goffman (1994). Inramningen består bland annat av möbler och annan dekor som finns som bakgrundsmaterial och som ”tillhandahåller sceneriet och rekvisitan för den ström av mänsklig aktivitet som utspelas

framför, inom eller på scenen.” (Goffman 1994, s 29). Inramningen är bunden vid en viss plats och rollen kan endast utföras inom denna speciella inramning.

4.1.5 Främre och bakre region

Goffman (1994) skiljer mellan den främre och den bakre regionen. Den främre är den plats där interaktionen och framträdandet sker mellan motaktören (den försäkrade) och aktören (utredaren/samordnaren), här bemöts man i sina respektive roller. Den främre regionen upprätthåller vissa normer. Bakom kulisserna, eller som Goffman (1994) också kallar det den bakre regionen, är den plats där individen kan framträda utan offentlig insyn. Aktören är fortfarande i sin roll men publiken består av medaktörer i teamet, vilket betyder att aktören kan ta en paus från delar av de krav som ställs i den främre regionen. Eftersom den främre och den bakre regionen ofta är skilda åt genom en skiljevägg, kan aktören under perioder av återhämtning inför nästa framträdande sänka garderna och inte tänka i lika hög grad på hur agerandet kommer att tolkas. Det behöver dock inte vara så att den bakre regionen är avskild från den främre i ett fysiskt avseende, den kan också vara tidsmässigt avskild. Som exempel kan nämnas ett vardagsrum som både används för enskild rekreation och för att underhålla gäster.

4.2 Teori om gräsrotsbyråkrater

4.2.1 Definition

Michael Lipsky (1980) introducerade begreppet ”street-level bureaucrats” i början av 80-talet vilket beskriver en del av aktörerna inom den offentliga förvaltningen. Lipsky definierar dessa ”street-level bureaucrats” som ”Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work.” (Lipsky 1980, s 3).

Uttrycket ”Street-level bureaucrats” har på svenska översatts till *gräsrotsbyråkrater* (Esping 1984) men även begreppet *frontlinjebyråkrater* (Rothstein 1994) används för att beskriva denna personalgrupp inom de situationsanpassade myndigheterna. Roine Johansson (1992) har utvecklat Lipsky’s teori och modifierat den genom sin forskning kring vad som utgör handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar för den svenska gräsrotsbyråkraten och dennes arbetssituation. Johansson betonar att det som utmärker gräsrotsbyråkraten är att de arbetar med klienter som enskilda fall oavsett om det sker ansikte-mot-ansikte, via telefon eller brev.

4.2.2 Klientrelationen och handlingsutrymmet

En central del av gräsrotsbyråkraternas verksamhet är att anpassa individen efter organisationen eller att "*konstruera en klient*". För att individen skall kunna förenklas till att effektivt kunna hanteras och kontrolleras, kan endast vissa delar av individens egenskaper betraktas som relevanta. Byråkratin drar upp gränser för vad som är relevant och blir därigenom specialiserad på ett visst område. På detta sätt bestäms vilka individer som ska accepteras som klienter och få sina ärenden behandlade och vilka som inte passar in i någon kategori och som därmed inte kan bli hjälpta av organisationen. När individen blivit klient har han fått en *byråkratisk identitet* (Johansson 1992).

Eftersom uppdraget som de situationsanpassade myndigheterna tilldelats ofta är alltför komplicerat för att kunna regleras i detalj, har gräsrotsbyråkraterna med nödvändighet getts ett relativt stort *handlingsutrymme* i myndighetsutövningen. Detta för att arbetet ska kunna utföras överhuvudtaget. Något annat som är viktigt är det faktum att den del som består av det mänskliga i relationen inte kan formaliseras i ett regelverk. Grundat på det informationsutbyte som sker i mötet med klienten fattar gräsrotsbyråkraten fortlöpande beslut som påverkar enskilda medborgares vardag och livsförhållanden. Utfallet av handläggningen påverkas av hur väl gräsrotsbyråkraten förstår vilka behov och vilken situation en klient befinner sig i. Dessa förutsättningar måste vara uppfyllda för att offentligt anställda som har direktkontakt med medborgare ska kunna betraktas som gräsrotsbyråkrater. Gräsrotsbyråkraterna har en viss maktposition inom organisationen beroende på att deras arbete på vissa sätt är gränsöverbryggande. Deras arbete och utförandet av det är också svårkontrollerat för organisationen. Man kan inte med bestämdhet säga vad som är bra eller dåligt, rätt eller fel. Situationen för gräsrotsbyråkraterna inom de byråkratiska organisationerna är därför ofta komplicerad. De ska visa klienterna hänsyn, följa gällande regelverk och praxis samt vara lojala mot organisationen (Johansson 1992; Schierenbeck 2003).

4.2.3 Relationens olika villkor

Enligt Johansson (1992) är arbetet med och relationen till klienterna det som utmärker gräsrotsbyråkraten. Gräsrotsbyråkraterna har en *gränsöverbryggande roll*, dvs. de har förstahandskunskap om klienterna och vetskap om de organisatoriska krav som ställs på klienten samt vilka möjligheter som finns för att möta klientens behov.

På detta sätt kan man säga att relationen är ojämlik, i den mening att frontlinjebyråkraten i själva mötet med klienten har en maktposition. Eller som Johansson (1992) uttrycker det: ”anledningen till dennes övertag är att han förfogar över organisatoriska resurser att belöna och bestraffa klienten.” (Johansson 1992, s. 53). Förhållandet är asymmetriskt även på andra sätt, för tjänstemannen är varje enskild klient en i mängden och relationen går därför mer på rutin medan det för klienten är frågan om en mer unik kontakt. Tjänstemannen har oftast fördelen av ”hemmaplan” och styr relationen genom att avgöra när, var, hur länge och vad som ska diskuteras under mötet. Detta innebär att klienten måste ta sig tid att söka upp organisationen om han/hon vill ha den service som organisationen erbjuder. Klienten befinner sig på ”bortaplan”, vilket inte bara symboliserar den geografiska skillnaden utan även att klienten oftast har sämre förutsättningar rent kunskapsmässigt. Klienten är sämre insatt i sina rättigheter och skyldigheter, vilka regler och bestämmelser som gäller samt vilka krav som ställs. Klienten har ofta inte kontakt med några andra klienter som befinner sig i samma situation. Denna isolation försvårar möjligheten att ifrågasätta och diskutera erfarenheter. Man kan inte heller sluta sig samman för att ställa gemensamma krav.

Möjligheten för klienten att jämna ut denna ojämlika relation är begränsad men möjligheten finns trots allt. Klienten kan stärka sin ställning genom kunskap, dvs. ta reda på vilka rättigheter och skyldigheter han/hon har gentemot organisationen och sedan använda denna kunskap i argumentationen för sin sak. Klienten kan också skapa en mer personlig relation genom att insistera på att träffa samma tjänsteman vid återbesök och på så sätt motverka att bli en i mängden (Johansson 1992).

4.3 Fem strukturella dimensioner

Johansson (1992) menar att de strukturella ramar inom vilka klientrelationen äger rum är något som har långt större betydelse än de inblandades personliga egenskaper.

Variationsmöjligheterna för klientrelationens strukturella ramar beskrivs genom fem olika dimensioner.

4.3.1 Regel-bundenhet

Regel-bundenheten beskriver på ett grundläggande sätt hur alla byråkratiska organisationer fungerar och det är här karaktären hos de administrativa kategorierna bestäms. Denna dimension omfattas av två aspekter. Den första aspekten handlar om hur formellt reglerad verksamheten är och beskrivs av motsatsparet *detaljreglering - ramstyrning*. Den andra

aspekten handlar om hur tånjbara de regler som finns är och vilka möjligheterna är att utnyttja detta faktum. Detta beskrivs av motsatsparet *strikt - flexibel* tillämpning (Johansson 1992).

En strikt tillämpning och detaljstyrning leder enligt Johansson (1992) till likabehandling och rättssäkerhet för klienterna. En konsekvens av dessa principer är att det blir så gott som omöjligt att göra individuella bedömningar och beslutsfattandet blir därigenom stelt.

Ramstyrning och flexibel tillämpning skapar enligt Johansson (1992) å andra sidan helt andra konsekvenser för klienterna. Stelheten ersätts av individuell situationsanpassning, vilket har vissa fördelar för klienterna. Risken är dock att beslutsfattandet blir godtyckligt och att rättssäkerheten därigenom försvinner. Rättssäkerheten i den mening att man som klient inte kan förutse utfallet av sin ansökan eftersom beslutet till stor del beror på vilken handläggare man får.

4.3.2 Specialiseringsgraden

Specialiseringsgraden handlar om vad som bedöms som relevant av organisationen för att utföra arbetsuppgifterna och hur snävt verksamhetsområdet är definierat. Två begrepp som tydliggör detta har Johansson (1992) tagit från en modell av Charles Perrow. Det första begreppet handlar om *råmaterialets natur*, i det här fallet klienten, och hur väl frontlinjebyråkraten förstår klientens natur. Om gräsrotsbyråkraten förstår klientens natur väl blir förutsättningarna för att standardisera handläggningen betydligt bättre. Detta eftersom organisationens målsättningar för vad man vill åstadkomma för klienten och även sambanden mellan orsak och verkan är klagjorda. En standardiserad handläggning innebär att irrelevanta faktorer bortses ifrån och att ärendet därigenom görs så okomplicerat som möjligt (Johansson 1992).

Det andra begreppet handlar om *antal exceptionella fall* och om antalet sådana fall är stort eller litet. Den strukturella skillnaden ligger i att om antalet fall som avviker från det normala är litet, kan handläggningen bli rutinartad och bedömningarna relativt enkla och smidiga. Där det finns ett större antal ärenden som avviker från det normala måste handläggningen gå mer på djupet och fler kontakter utanför själva klientrelationen måste tas, vilket gör att det inte i lika stor utsträckning är möjligt att ha standardiserade handlägningsrutiner för att möta klientens behov. Sambanden mellan orsak och verkan är inte särskilt klara. Det är inte heller klarlagt vilken verkan olika åtgärder har eller vad de leder till. Problemen som klienterna har är komplicerade och de individuella omständigheterna kommer därmed att spela en mycket större roll (Johansson 1992).

4.3.3 Tid per ärende

Den byråkratiska specialiseringen har enligt Johansson (1992) en viktig drivkraft och det är produktivitetsspekten, dvs. ett ärende får inte ta hur lång tid som helst. Byråkratins organisationer är uppbyggda runt masshantering. Hur fort ett ärende kan handläggas avgörs till stora delar av specialiseringsgraden. Vid en snävare specialisering blir handläggningen enklare och snabbare på grund av att behovet av information är mindre. Ärendet kan handläggas på rutin. Hur själva arbetsuppgifterna ser ut påverkar till stora delar hur många ärenden en gräsrotsbyråkrat kan klara av under en arbetsdag.

4.3.4 Intresseorientering

Enligt Johansson (1992) kan *intresseorienteringen* ses om en avvägning mellan *service* och *kontroll*, eller med andra ord, de avvägningar som görs mellan det som är i klientens intresse och andra intressen. Allt det som utförs inom en organisation för att hjälpa klienterna med deras problem innefattas av begreppet *service*. Kontroll används dels för att se till att klienterna följer de lagar och regler som gäller dels för att fastställa om klienten fortlöpande är berättigad till *service* och i så fall vilken typ av *service*.

4.3.5 Avstånd

En kontakt kan enligt Johansson (1992) variera i både närhet och varaktighet. Dimensionen *avstånd* beskrivs utifrån de två begreppen *närhet* och *varaktighet*. I vilken form mötet äger rum beskrivs av begreppet *närhet*, dvs. ansikte mot ansikte, telefonkontakt eller via brev. Begreppet *närhet* beskriver alltså vilket avstånd det finns mellan gräsrotsbyråkraten och klienten. Klientrelationens *varaktighet* står för hur ofta man träffas, hur länge osv. Gräsrotsbyråkraten och klienten kommer varandra närmare ju fler, tätare och långvarigare kontakter relationen innebär. Detta betyder i sin tur att det blir lättare för klienten att diskutera och få hjälp med de omständigheter som föreligger.

4.4 Organisationen och individen

4.4.1 Definition på organisationen

Göran Ahrne (1993) skriver att "De flesta handlingar som människor utför är handlingar som man gör i kraft av sin tillhörighet: som familjemedlem, som anställd, som fotbollsspelare eller som politiker." (Ahrne 1993, s 60). För att nå fram till dilemmat som ligger inbyggt i Frontlinjebyråkratens arbete, i relationen med klienterna, i relationen till den egna

organisationen och i slutändan till samhället måste även Göran Ahrnes definition på organisationen nämnas. Nämligen att organisationen är en grundläggande form av mänsklig interaktion och att den kan sammanfattas i fyra grundläggande delar: tillhörighet, resurser, kontroll och utbytbarhet.

- *Tillhörighet* – Innebär att människor antingen är uteslutna eller tillhöriga. Grundläggande för all tillhörighet, från individens synvinkel, är att det är ett löfte och en skyldighet om att komma tillbaka, men det innebär också att det är en rättighet att bli insläppt.
- *Resurser* - Alla organisationer är uppbyggda kring varierande former av resurser. Organisationens medlemmar bidrar både till skapandet av dessa resurser samtidigt som de har varierande tillgång till och kontroll över dem. Resurserna utgör oftast motivet till varför medlemmarna ansluter sig till organisationen, men också anledningen till att de stannar kvar.
- *Kontroll* – För att en organisation ska fungera är någon form av kontroll nödvändig. Organisationen bygger på samordnat handlande och det är därför naturligt att medlemmarna vill veta att alla gör sin del. Denna samordning av det gemensamma handlandet uppkommer och upprätthålls inte automatiskt. Organisationsmedlemmar kan motverka det samordnade handlandet på olika sätt. Det kan röra sig om medvetet och aktivt motstånd, men det kan också röra sig om inkompetens och okunskap som resulterar i misstag i arbetet. Det förhåller sig dock så att olika medlemmar är olika svåra att kontrollera för organisationen, detta beror till stor del på vilken plats de har i den interna arbetsfördelningen.
- *Utbytbarhet* – ”Organisationen finns oberoende av unika individer och har en oberoende överindividuell (samhällelig) existens.” (Ahrne 1993, s 61). Grunden för detta oberoende är medlemmarnas utbytbarhet och det faktum att en organisation blir sårbar om den är beroende av enskilda individer. Alla måste gå att byta ut för att verksamheten ska kunna fortgå (Ahrne 1992; Ahrne 1993).

4.4.2 Den informella organisationskulturen

En viktig del i den informella organisationskulturen är att den nyanställda *socialiseras* in i den formella och informella arbetsplatskulturen. De som har arbetat inom organisationen under lång tid, blir i någon mån förebilder för den nyanställda, både på gott och ont. Den kollektiva tolkningen av arbetet förs fram i informella samtal under kaffe- och rökpauser under dagens gång. De som inte internaliserar dessa gemensamma värden, normer och attityder och som ständigt ställer kritiska frågor om gällande praxis blir så småningom ofta utstötta ur organisationen. De uppfattas som besvärliga och som ett hot mot gemenskapen och arbetsplatsens allmänt accepterade handlingsnormer. Detta gör att negativa organisationskulturer och handlingsmönster kan fortleva och frodas om de inte görs synliga. (Skau 2001).

I organisationer finns enligt Skau (2001) ofta också en formell och en informell *statushierarki*. ”Vissa anställda har högre personlig status, mer auktoritet och prestige än andra, oberoende av tjänsteställning. De informella ledarna förvaltar och förmedlar centrala erfarenhetsvärden och informella gruppnormer, båda viktiga aspekter av en organisations kultur.” (Skau 2001, s 138). En annan aspekt av en organisations kultur är att det finns en *kollegial lojalitet*. Denna lojalitet kan enligt Skau (2001) bygga på en öppen atmosfär som möjliggör att man kritiserar och korrigerar sina medarbetare. Men lojaliteten kan också tyda på en sluten atmosfär fylld av olösta konflikter och spänningar i personalgruppen. Man vågar inte peka på olämpligt handlande eftersom man själv inte vill bli utsatt för kritik, då alla befinner sig i samma båt. Enligt Skau (2001) vill man inte heller uppvisa framför klienterna att det kan finnas interna stridigheter, utan personalgruppen är mån om att uppvisa en gemensam front, i alla fall utåt.

5 FÖRSÄKRINGSKASSAN

5.1 Historik

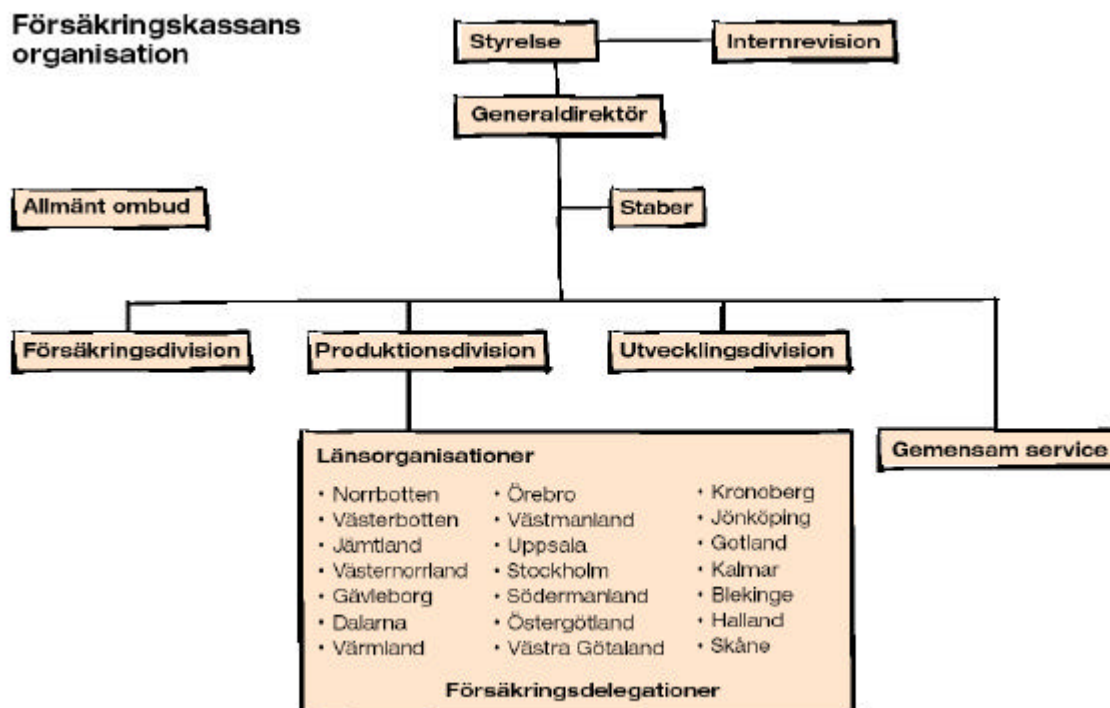
Innan industrialismen existerade för de människor som blev sjuka endast fattigvård. Fattigvården utgjorde den tidens socialpolitik och fanns i huvudsak för att motverka massfattigdom och massdöd. Kravet på sociala reformer ökade i takt med att folk i mitten av 1800-talet allt mer lämnade det gamla hantverks- och bondesamhället för anställning i stadens industrier. Man blev allt mer beroende av en inkomst i form pengar istället för av varor, vilket också gjorde folk mer ekonomiskt sårbara vid ohälsa och hög ålder. Socialförsäkringen

började växa fram. Först i form av att folk i slutet av 1800-talet slog sig samman och bildade föreningar i form av Sjukhjelpskassor, med frivilligt medlemskap. Dessa blev först 1931 godkända av staten. De började kallas för Sjukassor och erhöll till följd av det statligt stöd för verksamheten. 1955 bildas dagens försäkringskassor vars uppdrag är att administrera socialförsäkringen som från detta år omfattar alla som bor och arbetar i Sverige. Medborgarna får rättigheten att ta del av den sociala välfärden vid behov. Rättigheten föreligger i och med skyldigheten att betala avgifter och skatter. Försäkringskassans huvudsyfte blir att garantera en viss trygghet till landets medborgare. Inom socialförsäkringen finns numera ca femtio olika förmåner och bidrag (www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/historik/; 2005-07-15).

5.2 Organisation

Myndigheten, Försäkringskassan, startade den 1 januari 2005 och ersatte då Riksförsäkringsverket (RFV) och 21 allmänna försäkringskassor. Försäkringskassans huvudkontor ligger i Stockholm och i varje län finns ett länskontor, totalt finns ca 240 försäkringskontor och 16 000 medarbetare. Styrelsen utses av regeringen och har en mandatperiod på 3 år. Här visas en schematisk översikt över organisationen och dess uppbyggnad.

Jag tänker inte göra en utförlig beskrivning av organisationen eftersom det är för invecklat att reda ut alla begrepp och ansvarsområden på detta begränsade utrymme. Jag anser också att



översikten uppfyller avsikten att visa på en komplicerad organisation och vidare redogörelse är därför inte nödvändig för syftet med denna studie (www.forsakringskassan.se/omfk/org/;2005-07-15).

5.3 Det nya uppdraget

Försäkringskassan ska säkerställa att:

- medborgarna snabbt och rättssäkert får beslut om det ekonomiska stöd de har rätt till,
- medborgarna får information så de förstår sina rättigheter och skyldigheter,
- medborgare genom Försäkringskassans samordning får ett effektivt stöd för rehabilitering,
- regeringen får de underlag den behöver för beslut som gäller myndighetens verksamhetsområde. (SOU 2004:127, s 29).

5.4 Resultatstyrning och processorientering

Inom den statliga förvaltningen tillämpas resultatstyrning, vilket har inneburit en förändring för den svenska välfärdsstaten. Styrningen sker inte längre genom regler och detaljplanerade lösningar utan genom generella mål och förväntade resultat. En populär åsikt är att resultatstyrning är den styrform som mest främjar handlingsfriheten. Syftet är att förstärka politikernas ledning över förvaltningen och samtidigt öka effektiviteten och kreativiteten inom myndigheterna. Det nya synsättet på statlig styrning kan benämnas, med ett samlingsnamn, New Public Management. New Public Management innehåller honnörsord som flexibilitet, individanpassning och frihet. Byråkratiska organisationer anses av många samhällsmedborgare ha allvarliga brister i sin förmåga att anpassa sig efter rådande samhällsklimat, vilket denna styrstrategi är avsedd att motverka (Schierenbeck 2003; SOU 2004:127).

För att Försäkringskassans verksamhet ska kunna förstås och styras bättre så eftersträvar man att beskriva arbetet i form av olika processer. Med processer menar man upprepade aktiviteter med en viss resultatriktning. ”Processbeskrivningen, som utgår från verksamheten, ska tala om vad som ska utföras, hur det ska utföras, med vilket stöd och vilket resultat det i slutändan ska ge, det vill säga vilken kundnytta det ger.” (SOU 2004:127, s 44).

Tjänstemännen inom sjukförsäkringen var när studien genomfördes indelade i team utifrån olika processer samt de försäkrades anställningsförhållanden och diagnoser. Processerna utgörs av olika metoder, där utredarna arbetar med tidig bedömning och fördjupad utredning. Samordnarna arbetar med att planera, genomföra och avsluta. Nedan finns en kortfattad redogörelse av vad två av processerna/metoderna innehåller:

- Tidig bedömning eller ett första vägval utgörs av aktiviteterna; granska, förkorta sjukperioden, komplettera, bedöma och göra ett vägval. Detta kan resultera i följande saker; att sjukpenningen avslås, rätt till ersättning/prognos erhålls eller fördjupad utredning.
- Planera och genomföra utgörs av aktiviteterna; avstämningsmöte, rehabiliteringsplan och köp av aktiva tjänster. Detta kan resultera i följande saker; genomförd rehabilitering, rätt till ersättning eller indragning/nedsättning av ersättning. (internt material).

5.5 Målen för sjukförsäkringen 2005

Försäkringskassorna ute i landet arbetar efter mål uppställda av Regeringen i så kallade regleringsbrev. Regleringsbreven är en produkt av resultatstyrningen av statsförvaltningarna. Det övergripande målet för administrationen av socialförsäkringen är att tilltron till den ska bevaras och stärkas. Administrationen ska också ske rättssäkert, effektivt och med hög kvalitet (Regleringsbrev 2005).

- Försäkringskassan skall förhindra och förkorta sjukskrivningarna och underlätta återgång i arbete.
- Fler personer med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser skall återgå eller ges förutsättningar att återgå i arbete.
- Antalet personer som uppburit sjukpenning under längre tid än ett år skall fortsätta att minska under 2005.
- Av avslutade sjukfall längre än ett år skall de som avslutas på annat sätt än med aktivitets- eller sjukersättning öka jämfört med 2004. (Regleringsbrev 2005, s 8).

5.6 Steg-för-steg modellen

För att likrikta handläggningen inom sjukförsäkringen i hela landet används olika modeller. Jag kommer här att beskriva steg-för-steg modellen som utgår från att ”arbetsförmåga inte är något statistiskt, objektivet påvisbart tillstånd, arbetsförmåga måste bedömas i förhållande till ett visst arbete eller vissa arbetsuppgifter.” (Prop. 1996/97:28, s 14). De medicinska grunderna är det som ska ligga till grund för bedömningen av arbetsförmågan, någon hänsyn till den försäkrades ålder, sociala, psykologiska eller arbetsmarknadsrelaterade problem får i stort sett inte göras. Modellen är grundligt beskriven i propositionen 1996/97:28. Den är utformad som ett antal frågor som tjänstemannen i tur och ordning bör ta ställning till vid bedömningen av arbetsförmågan och när rätten till ersättning ska avgöras. I de fyra första stegen ingår bedömningen om den sjuke kan återgå till ett arbete hos sin nuvarande arbetsgivare och i steg fem till sju om han/hon kan klara annat arbete på arbetsmarknaden (Prop 1996/97:28, s 18-20).

6 FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH KLIENTRELATIONEN

6.1 Yrkesrollen respektive klientrollen

Rollbegreppet används för att förklara och förstå mänskligt beteende. Att vara utredare/samordnare inom sjukförsäkringen på Försäkringskassan är att ha en yrkesroll. Yrkesrollen är i regel omgärdad av allehanda regler och riktlinjer för hur man ska uppträda och agera. Detta är också en roll som man i någon mån träder in i, dvs. att den redan är en etablerad *social roll* med därtill knuten *fasad* enligt Goffmans terminologi. Denna yrkesroll är också en *detaljerad roll* i alla fall för utredaren/samordnaren själv som har kunskap om de av organisationen uppställda reglerna och riktlinjerna som omgärdar handlingsmöjligheterna (Månson 1982). Men eftersom utredarens/samordnarens yrkesroll också består av ett visst mått av individ anpassning och individuella bedömningar i enskilda ärenden så kan den detaljerade rollen för personer utanför organisationen, dvs. allmänheten och de försäkrade anses som något diffus.

”Att utreda rehabiliteringsbehov och se till att om man kommer fram till att det behövs någon form av arbetslivsinriktad rehabilitering. Se till att rätt instans tar hand om det. För det är ju ofta missuppfattningen att vi gör det, Försäkringskassan, men det är ju inte vår roll. Vår roll är att utreda och samordna, så att rätt instans om det är arbetsförmedlingen när det är arbetslösa och arbetsgivaren när det är anställda personer. De har ju rehabiliteringsansvaret eller om det behövs mer social rehabilitering till kommunen.”

”Men folk i allmänhet, om man kan uttrycka sig så, pratar om Försäkringskassan och har ju ofta en uppfattningen om att vi jobbar med rehabilitering och det gör vi ju egentligen inte. Det är ju inte vår uppgift och jag tror under ganska lång tid att vi har tagit på oss lite för mycket för att det finns ingen instans i samhället som gör de här sakerna som man, som man ser behövs och då har vi tagit på oss det. Men det, det köps ju inte längre att vi gör någonting för att ingen annan gör det. Vår ledning tar ju inte det, vilket ju är helt rätt.”

”Alltså, jag är ju anställd i en statlig myndighet och då har jag, då har jag ju ett uppdrag och det kan jag liksom inte gå utanför på nåt sätt va. För det är det huvudsakliga, eller det är min huvudsakliga roll att utföra det arbete som jag är tillsatt att göra.”

Rollerna som utredare/samordnare är inte bara *detaljerade roller*. De är också *officiella roller* (Månson 1982, s 110). Detta innebär att de flesta i ett samhälle känner till deras existens och de har även vissa förväntningar på hur en utredare/samordnare på Försäkringskassan bör uppträda och bete sig. De försäkrade kan också ha förväntningar på hur utfallet på mötet med en utredare/samordnare kommer att bli och vilka möjligheter till stöd och hjälp som kan erhållas.

”Det finns försäkrade som jag har varit tvungen att träffa en gång i veckan. Men jag kan säga att då är det inte arbetslivsinriktad rehabilitering och det får man ju också hålla i tanken /.../ att jag jobbar ju med arbetslivsinriktad rehabilitering. Vilket innebär att man ska vara en bit på väg och om man behöver komma hit en gång i veckan och mår jätte, jätte dåligt, då är man fel. Då är det tid att bryta, men det kan man inte säga efter bara ett eller två samtal /.../. Då är man nog, då är det nog vården som får ta vid igen.”

”Det är ju inte mer än att informera om min roll, Försäkringskassans roll. Vilka regler som finns. Vad de kan kräva av arbetsgivaren eller arbetsförmedlingen och vara tydlig med och inte lura någon med att de kan få någonting som de inte kan få, utan vara tydlig.”

Rollen som försäkrad är något mer diffus. Man har plötsligt hamnat i ett läge som försäkrad. Man har kontakt med en organisation där man inte känner till spelreglerna, vilket skapar osäkerhet och för många klienter en känsla av att inte känna igen sig själv (Hall 2001). Det kan också vara svårt för individen att se sig själv som sjuk och att acceptera rollen som försäkrad. Man är inte van vid klientrollen och vet därför inte heller vilket beteende man förväntas uppvisa. Det blir därför svårt att uppfylla de förväntningar som är knutna till rollen som försäkrad.

”Men man kan ändå få en person att känna sig trygg med den personen som handlägger ens ärende än att man ständigt går och är liksom, antingen är lite rädd för att man inte får någon information och vet inte vad det är som gäller. Man känner sig som att man är liksom i någon slags gråzon och sen kan det ju inte heller vara att man tycker att ens handläggare på Försäkringskassan är ens kompis. Det funkar ju inte heller. Det är en myndighet så det gäller ju att hålla den rollen, så det är en balansgång där.”

”Vi har ofta inte den information som behövs, så att säga va, ofta springer man som katten kring het gröt. För alla vet, men ingen berättar. Att öppenheten inte finns kan vara ett problem /.../. Att man kanske har problem, eller man, man inte talar om öppet, så att säga, vad det verkligen handlar om va. Det handlar, alltså jag vet inte om det är ett tillits problem eller, för att, arbetsgivarna kan ibland ana också men de vet inte heller riktigt va. De behöver ha större öppenhet kring, vad problemen verkligen är, för annars kan man aldrig hjälpa heller på rätt sätt.”

I interaktionen mellan en person som agerar å organisationens vägnar i en reglerad yrkesroll och en person som är privat utan förbestämda handlingsmönster finns en inbyggd ojämlikhet. Relationen har olika villkor och för det mesta har handläggaren ett övertag i situationen, det finns dock undantag.

6.1.1 Relationens olika villkor

Det är relationen och arbetet med klienterna som enligt Johansson (1992) utmärker frontlinjebyråkraten. Denna relation är dock ojämlik på olika sätt och för det mesta är det frontlinjebyråkraten som befinner sig i en maktposition. Frontlinjebyråkraten har kunskapen dels om klienterna och deras situation dels om de organisatoriska krav som ställs och om det finns några möjligheter att möta den enskilda klientens speciella behov.

För den försäkrade innebär ärendet på Försäkringskassan ofta något som påverkar hela livssituationen. Att vara sjukskriven kan föra med sig både sociala och ekonomiska problem, omständigheterna kring själva sjukdomen kan också vara problematiska och livs förändrande. Den försäkrade befinner sig plötsligt i en situation där det kanske blir nödvändigt att acceptera

att man på grund av sjukdom blivit begränsad i vad man fysiskt och psykiskt klarar av. Den försäkrade har trätt in i en ny roll och fått en ny identitet som sjukskriven. Denna roll är dessutom ständigt närvarande, dygnet runt och överallt. För den försäkrade har denna roll ofta en diffus karaktär. Man saknar rutin på och kunskap om hur rollen ska framföras i relationen och interaktionen med utredaren/samordnaren. Det blir inte lättare av att förutsättningarna för rollen som försäkrad ofta förändras över tid och bestäms av de byråkratiska villkoren.

”Den sjukskrivne ska vara aktiv och delaktig /.../. Den försäkrade ska vara delaktig i sin egen process och ha möjlighet att ta den rollen också. Det var ju som jag sa innan, att det kanske har förändrats. För 10 år sedan de kanske inte hade någon möjlighet, att faktiskt ta den aktiva rollen. Men att tanken nu är ju att.”

”Sådant förändras ju över tid. Ena sekunden så är det, riktigt så snabbt går det ju inte, men, så är den försäkrade. Ska det vara den som styr och är delaktig och där är vi mer nu /.../. För det vill jag ju alltid poängtera. Alltså individens eget ansvar, att få honom eller henne att inse, att det är ju du som är i centrum. Det är dig det handlar om. Det är inte alla andra som ska fixa åt dig, utan du måste ju vara med i detta. Vi finns ju här för att hjälpa till, men man måste jobba tillsammans /.../. För det kan ju ändra sig sen, till att personen själv inte ska göra någonting. Den blir passiv så att. Det har kanske förändrats under tiden.”

”I de allra flesta fallen att de är inne på samma linje. Alltså, om att försöka återgå och vi pratar med arbetsgivaren om de kan erbjuda nånting och det brukar de alltid. Liksom så att de ställer upp och de kommer hit och de får förklarat varför de ska komma hit. Jag tror att det är viktigt /.../ just att jag förklarar för dem varför de kommer hit och varför vi ska göra det här och sen märker man. De genomgår ju en process under tiden. De får tänka till här, så ofta så tycker jag nog, att de är liksom inne på samma linje. De sätter sig inte emot, så att, ”ja, men det vet jag att arbetsgivaren inte kan”. ”Det vet jag att de inte kan”. ”Det funkar inte”, nej det gör de inte.”

Utredaren/samordnaren och den försäkrade går för det mesta in i klientrelationen med helt olika förutsättningar. Det som gör mötet och interaktionen komplext, om man ser det utifrån Goffmans terminologi, är att utredaren/samordnaren i egenskap av sin yrkesroll för det första har ett regelverk att följa som ställer upp riktlinjer för hur utredaren/samordnaren förväntas agera. Man har en etablerad *social roll* med därtill knuten *fasad*. För det andra finns en *inramning* för relationen i form av ett kontor, vilket gör yrkesrollen i någon mån avgränsad i tid och rum. Utredaren/samordnaren har också stöd från sitt *team*, dvs. det finns kollegor i närheten att rådfråga om utredaren/samordnaren blir osäker. Det är också rent konkret synligt för den försäkrade att utredaren/samordnaren tillhör en organisation eftersom en del möten sker på Försäkringskassan och utredaren/samordnaren kan därigenom ses som en del av ett kollektiv. Den försäkrade däremot är en enskild individ, som för det mesta står utan stöd från utomstående i relationen med utredaren/samordnaren och organisationen. Den försäkrades roll är inte avgränsad i tid och rum på samma sätt som utredarens/samordnarens, den upphör inte när den försäkrade lämnar Försäkringskassan eller när *scenens* dörrar passeras.

6.1.2 Skillnaden på yrkesrollerna utredare/samordnare

Uppdelningen av arbetsuppgifterna (den försäkrades ärende) i de olika processerna: tidig bedömning, fördjupad utredning, planera och genomföra samt avsluta. Har medfört en viss förvirring runt de olika yrkesrollerna och vad de innehåller, inte bara inom Försäkringskassan utan även för samverkansparterna och allmänheten som kommer i kontakt med Försäkringskassan. Det negativa i denna uppdelning som förs fram är att det bildas en *statushierarki* mellan de olika processerna och yrkesrollerna. Det finns också en gränsdragnings problematik mellan utredare/samordnare om vem som ska göra vad. Man ser en risk i att helhetssynen kan gå förlorad i och med denna uppdelning samt att de olika yrkesrollerna inte heller är tydliga för arbetsgivarna. En fördel som förs fram är att det är lättare att göra en strikt bedömning eftersom ärendet inte följs hela vägen till avslut (Rockbäck/Heide 2005).

”För min del, så är det inte en så klar uppdelning där. Den omfördelningen gjorde man ju innan jag började här /.../. Då tidigare så var det ju en och samma person och det lutar åt att det är på väg tillbaka dit /.../, men skillnaden är väl egentligen att som utredare ska du utreda vilka rehabiliteringsgrunder som finns. Du ska kartlägga /.../ och utreda vad Andersson behöver för att komma tillbaka och när man då har kommit fram till vad det är som behövs. En arbetslivsinriktad åtgärd. Det kan vara en arbetsträning. Det kan vara, vilket i och för sig händer sällan, men det kan vara en utbildning. Det kan vara, ja alltså mer aktiva insatser. Du behöver kanske, om du behöver gå en stresshanteringskurs någonting, att man har kommit fram till det. Då lämnar, ska jag lämna över till en samordnare som då ser till att åtgärden genomförs. Så jag ska komma fram till vad det är som behövs och sen låta samordnaren övervaka /.../. Egentligen så samordnar ju, som utredare så samordnar jag ju hela tiden. Jag samordnar ju kontakt med vården, med arbetsgivare, med arbetsförmedling, med kommunen, men det går in under utredning istället, men det är inget klart. Jag tycker inte heller att det är klart, gränsen mellan utredare och samordnare.”

6.2 Motstridiga förväntningar från de försäkrade

Vilka förväntningar har den försäkrade på utredaren/samordnaren och dennes möjlighet att agera? De här ofta motstridiga förväntningarna kan dels handla om att man som försäkrad har en uppfattning om att utredaren/samordnaren har obegränsade resurser och handlingsfrihet när det kommer till en rehabilitering dels att man inte tar i beaktande och ofta inte känner till de regler som styr och omgärdar rehabiliteringsprocessen. Det organisatoriska handlandet har en dubbel karaktär och för frontlinjebyråkraten är ett visst mått av vad Goffman beskriver som *rolldistans* en naturlig del av att som mänsklig individ agera på organisationens vägnar. Man vill göra det som är bäst för klienten men finner att ens handlingsutrymme är begränsat och att man inte är fri att helt och hållet bestämma vilka åtgärder som kan användas i det enskilda fallet. De motstridiga rollförväntningarna måste hanteras på något sätt och många frontlinjebyråkrater följer ofta i dessa läge de krav som är föreskrivna av organisationen men

det kan trots detta finnas ett visst behov av att markera en viss rolldistans i många situationer, dvs. att skilja på den egna personen och handlingen man utför.

”Det kan vara så att de har läst något i nått fackblad eller i tidningen eller så och det kan vara producenter som tycker att de har en bra metod eller behandlingsidé, som då hänvisar till Försäkringskassan för att vi ska köpa in till den här personen. Där vi ser att, nej men det ligger inte inom det som vi anser är arbetslivsinriktad rehabilitering. Det kan vara behandling och behandling köper vi inte /.../. Vi har i vårt uppdrag kortast väg tillbaka till arbete och då är det inte säkert att man kan gå via en 1-årig utbildning. Vi kanske anser att man redan har den utbildningen som behövs för att kunna få ett annat arbete och då är det klart att det är motstridigt. Men det tycker jag i och för sig ligger i vårt uppdrag att kunna hålla isär det.”

”En del förväntar sig ju att de, att de ska komma till Försäkringskassan, både och träffa vår försäkringsläkare och att de kanske ska träffa t.ex. mig för samtal. Att det är det som /.../. Där får man ju också vara väldigt tydlig med, återigen vad är rollen /.../. Min roll är inte att vara en samtalskontakt eller någon form av kurator. Alltså det är inte det som /.../. Men det händer ju, ändå inte så sällan att de har den uppfattningen och sen att man kanske kan få rehabilitering från oss som, och många gånger är det också medicinsk rehabilitering som de tänker sig. Alltså folk i allmänhet tror ju att vi kan göra så mycket mer än vi kan. Vi kan ju nästan inte göra någonting, så att säga, vi ska ju få andra instanser att göra det de ska. Men där är också möjligheterna begränsade. Det är lite skralt på den biten.”

”Alltså det finns ju en bild av att man kanske, eller det har väl varit så att man har varit, inte tyckt om det arbete man har. Att man har varit sjukskriven kanske, som en väg ut för att hitta ett annat arbete och få hjälp med det. Men så är det ju inte längre va, och då kanske man blir lite besviken ibland att man tittar hela tiden på det arbete man har och det anställningsförhållande man har och får inte den hjälpen man vill ha.”

Många av de intervjuade utredarna/samordnarna uttalar sig om vikten av att vara tydlig i mötet med den försäkrade och i sin information om rättigheter och skyldigheter. Behovet av tydlighet skulle kunna ses och tolkas som ett sätt att definiera situationen dels genom att visa för den försäkrade vad som ingår i dennes vad Månson (1982) beskriver som *rollrepertoar* dels genom att visa för de försäkrade vilka förväntningar som han/hon kan ha på utredaren/samordnaren och mer specifikt vad som ingår i utredarens/samordnarens *rollrepertoar*. Tydligheten synliggör också den roll som utredaren/samordnaren har för diverse samverkansparter så som arbetsgivaren och vården. På detta sätt kan man få en fungerande interaktion, där alla parter fullgör sina respektive roller.

”Det verkar vara mitt parade ord det här med tydligheten. Jag tror att man vinner rätt så mycket där. Man kör med öppna kort och det är det här som gäller och det är det här jag bedömer och detta är min roll. Det är mitt jobb att göra det här och det här, så ingen blir förvånad över det efter ett antal år. Att oj, var det så det var. Det har jag ju aldrig vetat och så känner man sig lurad.”

”Om jag tittar på mitt eget område så har vi ju väldigt bra tycker jag upparbetade vårdkontakter med, mot de flesta mottagningarna. Vilket gör att de hela tiden blir informerade. Vilka regler är det som gäller, är där någonting som har förändrats. Så att de får reda på det och att de vet hur vi bedömer. De vet t.ex. att du måste skriva noga på läkarintygen, ja, alltså sådana smågrejer som för med sig, när man har upparbetad kontakt med vården /.../ och sen är det också bra mot arbetsgivarna att man kan /.../. De vet också mer vad det är som gäller. Det är tydligare /.../. Vad ska Försäkringskassan göra och vad är

arbetsgivarens ansvar och hur gör vi /.../. Man får mer riktlinjer, policy, att t.ex. på kommunen så gör vi så och så och då vet de flesta som är inblandade där. De vet ju vad som gäller, så att det tar bort mycket onödig tid som går åt till att när man inte riktigt vet hur man ska göra eller att det blir olika budskap från olika handläggare/utredare/samordnare som kommer.”

”Det är när jag som handläggare inte tar över något ansvar från den försäkrade utan att lägger över bollen att det är ditt ansvar och detta är vårt ansvar. Alltså förklarar det väldigt tydligt var ansvaret ligger och likadant, ja att lova, hålla saker, alltså det man säger att man håller det va. Vi har ju lika stor skyldighet där tycker jag. Alltså man är proffsig, då är man ju tydlig. Då finns där ju en tydlighet också i den informationen man ger.”

Mer överskådligt kan detta behov av att klargöra Försäkringskassans roll i rehabiliteringen av sjuka samhällsmedborgare ses i den senaste tidens förändringar i lagarna runt sjukförsäkringen. Där Försäkringskassan bland annat har getts ett övergripande samordningsansvar för rehabiliteringsverksamheten. Arbetsgivaren är numera ålagd att på alla anställda som varit sjuka längre tid än fyra veckor eller om arbetet avbrutits av många kortare sjukperioder, göra en rehabiliteringsutredning inom en viss tid som lämnas in till Försäkringskassan. Arbetsgivaren är också skyldig att stå för rehabiliteringsåtgärder som kan genomföras inom eller i anslutning till den egna verksamheten (Prop. 1990/91:141; Prop. 2002/03:89). Utredarna/samordnarna gör även upp planeringar eller handlingsplaner med den försäkrade för återgång i arbete och hur vägen dit ska se ut. Där ansvaret för ett lyckat genomförande till stora delar ligger på den försäkrade. Frontlinjebyråkraterna och därigenom Försäkringskassan har tydliggjort sin roll som ”samordnare” i tillfrisknandet där andra instanser ska sköta själva rehabiliteringen. Det har därmed blivit än viktigare att i möten med de försäkrade, arbetsgivare, vården och övriga samverkansparter tydliggöra vem som är ansvariga för vad i rehabiliteringsprocessen, även ekonomiskt.

6.3 Utredarnas/samordnarnas attityder till yrket och den professionella rollen

Vilka olika egenskaper hos utredarna/samordnarna tror man är viktiga i kontakten med de försäkrade? Lyhördhet, kunskap, kompetens, bra bemötande, empati och förståelse är några begrepp som utredarna/samordnarna nämnde i intervjuerna. Bakom yrkesrollerna finns personer med olika personligheter och olika sätt att arbeta. Vissa följer metoder och regler strikt, andra är mer flexibla och ostrukturerade. Några citat får här belysa hur man ser på klientrelationen och vad som anses vara av vikt i rollen som utredare/samordnare.

”Det är ju ändå så att man måste ju vara lite lyhörd för den försäkrade. Men man måste också vara kunnig i regelverket. För att kunna ta ut svängarna lite så måste man kunna regelverket, så att både kunskap, kompetens och lyhördhet, alltså empati då.”

”Alltså jag tycker att det är proffsigt, att man kan sitt uppdrag. Att man är insatt i den lagstiftning man jobbar utifrån. Att man kan ge rätt information. Att man kan lyssna in vad den försäkrade säger. Men det är ju inte detsamma som att jag kan säga att de alltid tycker att jag gör det. Det finns ju två sidor på allt, men i stort så.”

”Alltså för det första tycker jag man måste kunna möta den sjukskrivne på samma nivå, alltså att man kan gå ner. Alltså man ska ju inte sitta på några höga hästar bara för att man sitter i en myndighet /.../, att känna förståelse för det de säger och tro på dem framför allt. Det tycker jag är rätt viktigt.”

”Du måste ju både kunna lyssna och du måste kunna. Alltså, det är ju väldigt viktigt att du kan lagen om socialförsäkringen och att alltså stå för det du säger, även om du lämnar negativa besked. Också att man är väldigt tydlig när man ger informationen i den försäkrades ärende och serviceinriktad naturligtvis. Alltså tala om att i samband med det och detta, då kan du också ha rätt att söka bostadstillägg eller vad det nu kan vara. Att man ger dem den informationen. Jag tror det är både lyssna och kunna, att du kan lagstiftningen, så du känner dig säker på den. Och tydlighet, det är mycket det vi ska ha.”

Egna värderingar, attityder och normer påverkar naturligtvis relationen med klienten, men det är inte hela bilden av varför frontlinjebyråkratens dilemma ser ut som det gör.

6.3.1 ”Delvis människa – delvis organisation”

Att *tillhöra* en organisation innebär att man agerar på organisationens vägnar. Som anställd på Försäkringskassan har frontlinjebyråkraten fått en identitet (yrkesroll) och en uppgift, man är bunden av en mängd regler och föreskrifter för hur man ska agera. Detta skiljer sig från våra mer vardagliga sammanhang där vi som individer oftast är anonyma och istället bundna av regler för hur man inte får bete sig. Som utredare/samordnare och anställd blir man igenkänd och man får en tillhörighet, man har fått rättigheter men också skyldigheter. Man har fått tillgång till organisationens resurser men detta innebär också krav, man förväntas vara lojal mot organisationen och sina kollegor. Man är inte fri att handla efter egen vilja och på eget initiativ (Ahrne 1993). Här uppstår vad som kan kallas ett naturligt tillstånd av spänning mellan det organisatoriska och det mänskliga som även berörts till viss del tidigare med Goffmans begrepp *rolldistans*.

”Jag försöker att ändå inte ta det ansvaret på mig själv som person. För jag har ju fått, alltså jag är rätt noga med det här ”vad är mitt uppdrag?”. Det måste man nog vara om man ska jobba i detta arbete liksom på socialförvaltningen. Att man får skilja på sak och person lite grand och hålla det ifrån sig. Sen så försöker jag då istället att kanske presentera för den som får det här beslutet, vilket som väl är inte är så ofta, men jag försöker presentera det så bra som möjligt. Kanske då med olika möjligheter som annars finns och också då det här att man ju självklart ska låta pröva det om man inte är nöjd med beslutet. Och så tycker jag att då har jag. Sen får jag lägga det åt sidan. Sen är det ju så, att sen är där så mycket annat nytt jobb, så sen faller det i glömska.”

”Jag måste ju följa den lagstiftning som finns. Jag måste ju pressa på. Om vi tar som exempel det som kommer just nu är ju att väldigt många människor blir arbetslösa istället för sjukskrivna, men jag måste ju ändå pressa arbetsgivaren till att göra någonting. Trots att jag tycker att det är hemskt. Så säger dem, ”nej, vi har ingenting, så då säger vi upp vederbörande istället” och då måste jag titta på

dem till arbetsmarknadens förfogande istället /.../. Jag retar mig på det just nu. För jag känner, det är bara det som gäller. Det är sjuktalet nu som hela samhället tittar på, men man ser inte att det växer där bland arbetslösa istället.”

Här kan man använda Goffmans begrepp om *rollkonflikt* till en viss del, nämligen att det skapas en konflikt mellan frontlinjebyråkratens mer privata roll som medmänniska och yrkesrollen. Detta eftersom endast delar av den försäkrades hela livssituation får tas med i beräkningen inför det formella beslutet medan utredaren/samordnaren är insatt i den försäkrades hela problematik och även vilka konsekvenser eventuella beslut kommer att föra med sig.

”Just det här att vi får inte ta hänsyn. Men det är ju det som är det jobbiga, kan jag känna många gånger. När man, jag ser hela paketet och så får jag bara ta hänsyn till detta lilla och det kan få konsekvenser. Och det är också, alltså tyvärr så försöker jag inte tänka på det för mycket och det är väl bara för att skydda mig själv. För att jag inte ska gå och må dåligt över det. För att jag, alltså tar jag in, tar jag hänsyn till andra saker än medicinska orsaker så gör jag ju ett tjänstefel och där sitter man, då är man, sitter man där kluven igen. Men jag måste ju göra mitt jobb och det är, kan vara jätte jobbigt. Om man kan se och det kan vara folk som då inte kan bo kvar och de får flytta, sälja huset och flytta till en lägenhet och det skär ju i hjärtat. Men där försöker jag bli lite hårdhudad. Det är hemskt men det får man göra för att försöka skydda sig själv /.../. Det är lättare för en själv att dra ner det till det fyrkantiga och regelstyrda. Man gör ju det mycket lättare för sig själv. Ju mer engagerad man är i sitt jobb, desto svårare blir det ju. Vill man göra det riktigt enkelt för sig så kopplar man ju bort känslorna och bara kör på regelboken rakt av och anstränger sig inte någonting mer. Det funkar inte riktigt så, men nej, nej det gör det inte.”

”Alltså, om det är ett korrekt beslut utifrån den lagstiftningen vi har, så kan det inte påverka. Sen kan man ju då rent humanitärt tycka att en del beslut är förfärliga, men det kan ju inte påverka jobbet ändå.”

I praktiken innebär arbetet för frontlinjebyråkraten ofta en avvägning mellan olika krav, ställda dels av klienterna dels av organisationen, eftersom något av kraven kan uppfattas som viktigare än de andra i det enskilda fallet (Hall 2001). Ett distanserat och opersonligt förhållningssätt som organisationen och byråkratin föreskriver är inte alltid självklart för frontlinjebyråkraten när de i deras dagliga arbete möter dessa ”ärenden” i form av levande människor, med allt vad det innebär. Klientrelationen har en dubbel karaktär, den är en kontakt mellan två människor men också ett förhållande mellan organisation och klient (Johansson 1992).

6.4 Klientrelationens förändring över tid och de organisatoriska ramarna

”Ju sämre klienten passar in i de av organisationen tillhandahållna administrativa kategorierna, ju viktigare han upplever ärendet vara och ju mer organisationen kringskär tjänstemannens handlingsfrihet, desto tydligare upplever den senare motsättningen mellan organisation och klient, mellan det typiskt homogena och det konkret individuella, i form av oförenliga krav.” (Johansson 1992, s 61).

Utifrån detta resonemang redogör Johansson (1992) för de bestämda gränser och strukturella förhållande inom vilka interaktionen mellan handläggare och klient äger rum. Faktorerna kan variera både över tid och mellan olika slags organisationer. Dimensionerna tydliggör inte bara handlingsfrihetens gränser för frontlinjebyråkraten utan också det handlingsutrymme inom vilken byråkraten har möjlighet att agera något så när fritt.

6.4.1 Avstånd

För Försäkringskassans utredare/samordnare innebär detta bland annat att vilket *avstånd* man som handläggare bör ha och kan ha till de försäkrade varierar kraftigt mellan olika tidsperioder. Det personliga mötet, *närheten*, dvs. att träffa den försäkrade ansikte mot ansikte har åter blivit av vikt.

”När jag började för /.../ år sedan, så var det väldigt viktigt att man alltid träffade den försäkrade, att man gjorde en ordentlig utredning och så. Sen gick det mot det här med, man kallade det för att man skulle då bli generalist, alltså man skulle kunna jobba med allting. Det var då man tog emot ärenden och så jobbade man med hela linjen, i det hann man inte riktigt med det här att träffa alla. Det blev mycket telefonkontakter istället. Många utredningar eller socialkontakter som gjordes per telefon och nu har det svängt tillbaka igen. Nu sätter vi ju igen den försäkrade i centrum. Vi försöker träffas så mycket som möjligt och vi försöker göra rätt bra utredningar /.../. Sen är det väl tyvärr fortfarande så att ärendemängden är sådan att vi inte alltid hinner med, men jag tycker, som jobbar med arbetsrehabilitering att det är förfärligt om jag inte vet vilka människor som jag håller på att rehabilitera. Alltså jag vill ju gärna veta när de ringer på telefon vem dem är och ha en bild av de personerna för jag förstår inte annars riktigt hur jag ska kunna liksom stötta dem i deras arbetsåtergång. Så jag tycker det är bra att pendeln har slagit tillbaka.”

Ju längre avstånd desto svårare är det för klienten att göra sin röst hörd och få hjälp med de problem och omständigheter som föreligger. Från frontlinjebyråkratens synvinkel har avståndet en inneboende karaktär av både skydd och begränsning. Ökat avstånd innebär en yttligare kontakt och sämre möjlighet till att inhämta information, vilket är en begränsning i beslutsfattandet. Aspekten av skydd i ett ökat avstånd är att det blir lättare för frontlinjebyråkraten att ge klienten negativa beslut. Närheten blir dock viktig när regeltillämpningen är flexibel och situationsanpassad, eftersom besluten då grundar sig på kunskap och insikt om klienten som en individ med speciella förutsättningar (Johansson 1992).

”Det är ju positivt att träffa människor för att få hela bilden. Det är något helt annat att träffa en människa än att prata i telefon. Men det negativa, kan vara lite negativt i en pressad situation att man blir lite tjomme då att; ”du, det var jag som var hos dig förra veckan.” Att man ringer mer, och ”jag vill träffas igen”, och det ger mer arbete. Så det som kanske leder det framåt kan vara positivt, men det kan pressa mig, när man väl har fått en relation.”

”Jag tror det är viktigt att man har ett ansikte på varandra. /.../. Jag tror att det blir lite lättare att prata än om du sitter på telefon med en okänd människa som varken jag har sett eller hon har inte sett mig och det är kanske känsligt, på Försäkringskassan. Jag tror att det är lättare att föra en dialog, när man har besök, tycker jag. Negativt är om kemin inte skulle stämma alls. Alltså, för det är ju så nån gång. Sen får man ju naturligtvis inte bli för, man får ju inte bli för personlig.”

Pendeln har slagit tillbaka och nu är det åter av vikt att träffas ansikte-mot-ansikte, i alla fall i ett inledningsskede när rollerna ska etableras. Det är dock också viktigt för att kunna motivera och rättfärdiga de beslut som fattas på de individuella grunderna, när man använder handlingsutrymmet i en allt mer detaljstyrd arbetssituation. Speciellt när honnörsorden åter är rättssäkerhet och likabehandling.

6.4.2 Intresseorientering

Enligt Johansson (1992) finns det i all myndighetsutövning inslag av både service och kontroll. På detta sätt har frontlinjebyråkraten en dubbel roll gentemot klienten.

Försäkringskassans utredare/samordnare ska inte bara hjälpa den försäkrade tillbaka till arbetslivet. De ska också fortlöpande kontrollera att den försäkrade har rätt till ersättning. Om den försäkrade inte samverkar i planeringen kan utredaren/samordnaren påverka den försäkrades möjlighet till försörjning genom att dra in ersättningen. Utredaren/samordnaren har ett övertag i relationen och man kan därmed tycka att den försäkrade är utlämnad till utredaren/samordnarens godtycke. Det som utjämnar denna i grunden ojämlika relation något är det faktum att utredaren/samordnaren som representant för en statlig myndighet har en del skyldigheter och krav på sig att tillgodose vissa bestämda behov från samhällsmedborgarna. Det finns också uttalade krav på likabehandling. Det kan dock förhålla sig på så sätt att utredaren/samordnaren trots allt inte upplever sig ha övertaget i situationen och i relationen p.g.a. de motstridiga krav som kan ligga i vetskapen om skyldigheten att minska sjuktalet i relation till varje individs rätt till service.

”Jag får ju nog säga att det känns ändå lite att det /.../ precis som att det är ett annat klimat. Det är klart Försäkringskassan blir ju tuffare i sina bedömningar. Men så kan man känna ute i samhället, så är det liksom mer acceptabelt att man går hemma och är sjuk, och det är klart när det då mötas så blir det ju lite tuffare.”

”/.../ att dubbelheten att man ska vara en myndighetsperson, samtidigt så ska man vara någon form av motiverande faktor. Det ska vi ju vara också, men det kan, ibland är det ju svårt att kombinera det där.”

De senaste åren har enligt handläggarna ett mer utbrett servicetänkande etablerats inom Försäkringskassan samtidigt som man allt mer går in för en hårdare kontroll och striktare bedömning av att den som ansöker har rätt till sjukpenning.

”Vi använder ju ordet kunder ibland vilket jag i och för sig tycker är fel. För att man har inget val att komma till Försäkringskassan och då tycker inte jag man är kund. Men det har ju utvecklats de senaste åren alltså mer kundtänkande ändå, att det här är, vi måste värna. Vi kan inte behandla de försäkrade som kommer hit som någonting annat än kunder. Vi ska vara så att de kan komma tillbaka. Det låter ju lite fel när man jobbar inom sjukförsäkringen. Men de ska ändå ha en positiv och professionell, vad man nu lägger in i det ordet, bild av Försäkringskassan.”

”Jag är nästan övertygad om att vi har blivit mer serviceinriktade, och sen alltså tillgängligheten hos oss. Jag menar /.../, att man kan gå in på våra hemsidor. Man kan beställa blanketter och man kan göra väldigt mycket, men ja, jag, alltså den servicen. Vi var inte så serviceinriktade förr som idag /.../. Men det är alltså många, nu pratar vi om ganska länge sen. Det är flera år sen.”

”Man får ju inte bortse från det goda bemötandet ändå va, även om man ska dra in en sjukpenning så måste man ju ändå ha ett bra bemötande för den det gäller. Informera och få dem, alltså inte med sig, men att de förstår varför man gör det man gör. Så man kan ju inte behandla människor illa utan man måste ju ha ett gott bemötande ändå, men liksom det är ju inte det som, som är fokus i organisationen idag som jag kan se det i alla fall /.../. Det finns ju med där, men det är inte.”

Det finns en inbyggd konflikt i hanterandet av de dubbla funktionerna, service och kontroll. Det är inom kontrollfunktionen som myndighetsutövandet sker, utifrån detta kan paralleller dras till det dramaturgiska begreppet *rekvisita*. I den bemärkelsen att myndighetsfunktionen under själva mötet i någon mån är en ”*dold rekvisita*”. Båda parter är medvetna om att den finns, men i den vardagliga interaktionen är det servicefunktionen som är i fokus. Hur framträdande myndighetsfunktionen är handlar dels om vilken organisationskultur utredaren/samordnaren blivit inskolad och socialiserad in i dels om handlingsutrymmet eftersom utredaren/samordnaren i många fall själva kan avgöra hur hårda deras bedömningar blir. Bara det faktum att man har både en service- och kontroll/myndighetsfunktion gör att klienterna oundvikligen kommer att bli olika hanterade och bemötta.

6.4.3 Tid per ärende

Enligt Johansson (1992) är antalet ärenden per frontlinjebyråkrat och vilka kraven är på snabbhet i handläggningen, något som kan skilja sig betydligt mellan olika verksamhetsområden inom samma organisation. Det som kan innebära problem i en organisation är inte bara att antalet ärenden ökar utan också att det ligger i ärendenas natur ett krav på omedelbar handläggning. För vissa av frontlinjebyråkraterna innebär detta att det måste finnas någon form av informell spärr för att de ska ha en chans att klara av tillströmningen av nya ärenden. Man behöver, så att säga, reglera inflödet. Hur många ärenden en frontlinjebyråkrat kan klara av under en arbetsdag ligger därför mycket i hur arbetsuppgifterna ser ut.

Det är svårt att sätta en siffra på hur många ärenden varje utredare/samordnare hanterar eftersom vissa har överenskommelser inom sina team som gör att inflödet regleras på så sätt att när man nått gränsen av ca 80 ärende kan någon annan i teamet gå in och ta ärende. Andra utredare/samordnare har inte sådana överenskommelser inom sina team och blir därför i lägen av för stort inflöde istället nödgade att prioritera och skjuta upp olika arbetsuppgifter. Detta är något som också varierar över tiden, men ett gemensamt drag för många frontlinjebyråkrater i deras arbetssituation är att man aldrig riktigt kommer i fas med sina arbetsuppgifter. Det är alltid mer som borde ha hunnits med. Det blir därför ofta nödvändigt, i en tidspressad arbetssituation, att man prioriterar mellan olika arbetsuppgifter samt att den egna kompetensutvecklingen glöms bort.

”Det är ju rehabiliteringen som blir bort prioriterad. Det är ju självklart, då har jag inte tid att titta på det mer fördjupat. Jag har kanske inte tid att ränna på möten. Jag kanske inte heller har tid att skriva till doktorn. Jag kan i alla fall inte ta emot hans svar och gå vidare därifrån. Utan har man en oerhörd mängd, som vi hade för inte alltför länge sedan, så är det bara. Det är telefonen och sedan är det ersättningen.”

”Står där ett kryss på läkarintyget att doktorn önskar kontakt så är det ju en sak som man prioriterar. Det måste vi göra. Man prioriterar också dem där man får en impuls om att vederbörande ska igång i någon arbetslivsinriktad rehabilitering. Sen de andra de får liksom hänga där i luften utan att man hinner någonting, ringa eller någonting.”

”Jag brukar väl mer vara så att jag, det som är akut och det som är mindre akut. Alltså det blir aldrig att man prioriterar bort någonting helt. Det kan man ju inte göra, men det är ju liksom såna saker som att folk får sina pengar och den biten. Alltså det måste prioriteras först, men sen de där liksom lite. /.../. Klart att man kan prioritera bort. Jag kanske ringer och gör en utredning istället för att kalla hit den t.ex. såna grejer kan vara. Och sen saker för en själv, som vi blir ju inbjudna till. Alltså ibland är det seminarier och andra, sånt prioriterar man ju bort. Alltså så den egna kompetensutvecklingen prioriterar man ju faktiskt bort, när man har alldeles för mycket att göra.”

7 FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH DEN BYRÅKRATISKA ORGANISATIONEN

Johansson (1992) definierar den *byråkratiska organisationen* på följande sätt:

”Den byråkratiska organisationen är en *social struktur* med vissa utmärkande kännetecken: den är hierarkiskt uppbyggd och den är specialiserad, både internt (vilket innebär att olika kategorier av anställda har olika arbetsuppgifter) och i förhållande till omgivningen (genom klara avgränsningar beträffande vad som hör till byråkratins verksamhetsområde). Verksamheten bygger på någon form av skrivna dokument som bevaras, och i uppgifterna ingår någon typ av kontrollverksamhet. Det mest utmärkande kännetecknet för byråkratins arbete är att det är formaliserat, dvs. kringgärdat av regler; uppgifterna består ofta i att tillämpa generella regler på konkreta ärenden.” (Johansson 1992, s 35).

Dilemmat mellan frontlinjebyråkraten och organisationen består i att frontlinjebyråkraterna är individer som står med ett ben i organisationen och med det andra benet utanför. De är *gränsöverbryggande* personal som har kontakt med för organisationen utanförstående

personer. I och med det blir det än viktigare för organisationen att kontrollera den här personalgruppen. Organisationen måste bli säker på att frontlinjebyråkraten använder de resurser som de blivit tilldelade genom att tillhöra organisationen på det sätt som de ursprungligen var avsedda. Det går dock inte att helt kontrollera frontlinjebyråkratens agerande eftersom den mänskliga sidan av individerna aldrig helt kan bortses ifrån (Ahrne 1993; Johansson 1992; Johansson 1997).

7.1 Strukturella dimensioner och inomorganisatorisk kontroll

Medlemskapet och tillhörigheten i en organisation kan sägas föra med sig dels förpliktelser dels kontroll. Organisationen måste utöva någon form av inomorganisatorisk kontroll över sina medlemmar för att få en tillräcklig överensstämmelse mellan ledningens intentioner och medlemmarnas sammantagna agerande. Det förhåller sig dock så att där makt utövas uppkommer ofta motverkande krafter i form av motstånd. Organisationsmedlemmar kan motverka det samordnade handlandet på olika sätt t.ex. oavsiktligt som en följd av att olika avdelningar är involverade i en maktkamp eller eftersom enskilda medlemmar går emot organisationens krav och agerar i sitt eget intresse. En omständighet att ta hänsyn till är att den gränsöverbryggande personalen är speciellt svår för organisationen att kontrollera (Ahrne 1993).

Ledningen av en organisation är intresserad av att ha kontroll över två saker, för det första, *vad som görs*, och för det andra, *hur det görs*. Denna kontroll kan utövas på många olika sätt. Det kan vara en aktiv kontroll eller en som verkar mer passivt. Enligt Johansson (1992) utgörs en kontroll, som sätts in *före* utförandet av en arbetsuppgift, av regler och klassificeringsschema som styr frontlinjebyråkratens definition av situationen och därigenom minimerar möjliga handlingsalternativ. Det finns också en mer diskret kontroll som är inbyggd i organisationens medlemmar, genom t.ex. socialisering in i den gällande arbetsplatskulturen. Det är svårt för organisationen att kontrollera det som händer *under* själva utförandet av arbetsuppgifterna, eftersom denna del oftast utförs i enskilda samtal med klienten. Det är alltså svårt att mäta, kontrollera och klassificera själva kvaliteten på mötet eftersom det är många osäkra faktorer som spelar in. Faktorer som ofta har att göra med hur människor upplever en situation. Det man kan mäta och kontrollera i *efterhand* är istället det färdiga resultatet, genom olika former av utvärderingar, uppföljningar och statistik.

7.1.1 Strikt regeltillämpning och detaljstyrning

Det som kan sägas om utredarna/samordnarna som yrkesgrupp är att alla arbetar mot de av Regeringen och Försäkringskassan uppställda målen och resultatet. Utredarna/samordnarna på Försäkringskassan har handlingsfrihet i utövandet av sitt yrke, men denna handlingsfrihet har under senare tid blivit ytterligare begränsad. Man har bland annat fått allt fler vägledningar och metodstöd som går in på vad som ska utföras i olika steg och processer av en rehabilitering.

”Det har ju blivit åtstramningar ju i lagen och det är ju mycket, mycket mer, alltså allting ska motiveras. Det minsta lilla alltså ska motiveras i journalanteckningar. Det märker man att det blir mer uppstyrt och det ser vi ju också på tjänsterna inom kassan. Jag menar nu när vi blev statliga så har vi ju fått fler sektionschefer och vi har fått fler, där är processledare och process ansvarig. Alltså det är lite mer hierarki i det än vad det var innan.”

”Vi är väldigt, väldigt styrda av hur saker och ting ska se ut och hur det ska skrivas och vad som ska göras i olika lägen. Man har på något sätt, om det nu var lite mer så här innan stort så har det liksom blivit trängre. Det är alltså, detta är väldigt mål /.../. Det blir ju detaljstyrt. Det kan jag säga att det är detaljstyrning nu.”

”Man håller ju på och styra upp det just för att det ska vara /.../. Det blir lite motsägelsefullt att å ena sidan så ska man ha lik, alltså samma handläggning i Skåne som du har i Jämtland eller var fanken som helst. Samtidigt ska det vara individstyrt, så det blir liksom lite motsägelsefullt. Men jag tror ändå att, att man har ramarna, sen är det, måste det ju vara, finnas möjligheter för, alltså utrymme för tolkning eftersom inget ärende är det andra likt. Och, men ja vi har nog det ganska uppstyrt ändå. Det är ganska tydligt vad vi får och inte får göra och då kan man ju säga också att våra möjligheter är ju ganska begränsade.”

Många av de intervjuade anser att man har blivit allt mer detaljstyrd i sin yrkesutövning och att handlingsfriheten mer ligger i friheten att lägga upp sin arbetsdag som man själv vill, dvs. att själv välja vad som ska göras först. Det är naturligtvis så att den egna personligheten färgar vad man anser är det bästa handlings sättet i olika ärenden och även hur man tolkar de direktiv och regelverk som finns att tillgå. Det som också påverkar är inom vilken process man arbetar och vilken yrkesroll man därmed har, dvs. om man är utredare eller samordnare.

”Om jag skulle bedöma rätten till sjukpenning, då är ju bedömningen strikt utifrån regelverket. Om jag bedömer om en människa är aktuell för arbetslivsriktad rehabilitering enligt den stegen vi har, så finns där inget i regelverket som säger att jag inte kan bedöma det så som jag bedömer. Utan där tycker jag ändå att man har både stöd av regelverket när det gäller att specificera upp för arbetsgivaren och den försäkrade hur en rehabilitering brukar se ut. Vilka steg man kan gå. Men också att där är ganska mycket utrymme i de här stegen, att se till att man kommer fram i rehabiliteringen.”

”Ja, alltså handlingsutrymme det har man ju, det måste jag ju säga. Jag kan ju själv bestämma när jag gör och tar del av vissa saker, om jag avvaktar lite.”

Enligt Johansson (1992) är en strikt regeltillämpning en skyddande faktor för frontlinjebyråkraten som därigenom inte behöver ta personligt ansvar för sina beslut eftersom utfallet redan är förutbestämt av gällande lagstiftning. Men denna form av regeltillämpning

har också en inneboende funktion av begränsningar i beslutsfattandet, vilket kan göra det stelt och svårt att individanpassa besluten. Individanpassningen är något som det också läggs vikt på idag. Enligt Johansson (1992) är principen om likabehandling och individuella hänsynstaganden i praktiken så gott som omöjliga att förena och det sker därför en avvägning mellan dessa två aspekter utifrån vad som kan anses acceptabelt och lagom inom gällande politiska läge och samhällsopinion.

Den strikta regeltillämpningen kan säkerligen i olika lägen vara ett skydd och något för frontlinjebyråkraten att gömma sig bakom. Men oftast ser klienten besluten som en personlig handling och de är också medvetna om att det finns ett visst handlingsutrymme för frontlinjebyråkraten att fatta ett alternativt beslut. Att argumentera utifrån att det är vad lagen föreskriver kan, eftersom det för många klienter är på en abstrakt nivå, i många fall motverka sitt syfte av skydd för frontlinjebyråkraten. Det kan också inverka på hela verksamhetens legitimitet eftersom liknande ärenden faktiskt kan generera helt andra beslut, säkerligen beroende på vilken utredare/samordnare man som försäkrad har samt var i Sverige man bor.

7.1.2 Implementering av en striktare lagtolkning

Enligt Johansson (1992) finns det i frontlinjebyråkraternas relation till regelverket också en informell sida, denna informella sida rör själva tillämpningen av reglerna. Vad han menar med den informella sidan är att trots försök från politiker genom diverse reformer för att t.ex. förändra attityder hos genomförandeledet så upplever inte frontlinjebyråkraterna själva att särskilt många förändringar har skett och speciellt inte när det kommer till själva utförandet av arbetet.

Efter mina intervjuer med utredare och samordnare på Försäkringskassan har jag fått en något annorlunda bild. För utredarna/samordnarna på Försäkringskassan som tidigare har varit vana vid en relativt flexibel regeltillämpning visar det faktum att alla intervjupersonerna ger uttryck för en striktare regeltillämpning, att man har tagit till sig de intentioner som kommit uppifrån. Nämligen att man har velat införa en attitydförändring hos utredarna/samordnarna genom att införa ett förhållningssätt som står för en striktare tolkning av lagen.

”Det har ju blivit mer fokus igen på rätten till sjukpenning så att säga, att man ska ha ett, betala ut bara när man har rätt till det. För några år sedan drog vi ju knappt in några sjuk, alltså inte jag i alla fall. Kanske drog in en om året va, och nu är det ju ofta förekommande att man gör det.”

”Det är ju bara det att vi måste ju kanske bli lite bättre på det, som vilken försäkring som helst. Att vi måste bli liksom bättre på att tillämpa. Det har varit, det blev väl lite fel när det, det blev så hög arbetsbelastning och ingen, alltså det tillsattes inga fler resurser. Det var väl då i slutet på 90-talet och

då kunde man inte tillämpa försäkringen, utan då släppte man igenom det mesta och det är ju det man försöker liksom städa upp nu lite grand och försöka göra någonting bra av det som. Då gick det liksom överstyr och det påverkar ju oss fortfarande.”

”Det har påverkat vårt dagliga arbete så till vida att man har varit ganska noga med att vi har fått nya metodstöd och man har sett till att vi har fått en organisation som ska gälla för hela landet. Man har också gått igenom tycker jag, fast kanske inte då direkt gått igenom lagtexten. Men man har gått igenom metodstöden, så att vi ska göra en gemensam tolkning av lagen och då kan jag säga att jag tror att vi har varit ibland lite generösa i vår tolkning. Inte negativt så då, utan att vi kanske inte riktigt har tolkat lagen som det var tänkt. Och där är ingen lagförändring som har skett så egentligen är det inte det som gör att det svänger lite grand nu att det blir fler indragningar och så av sjukpenning, utan det är väl mer det att vi har med anledning av det här då tvingats läsa lagen och tolka den på samma sätt alla och då är den inte alltid så generös va. Den är rätt strikt ibland lagen.”

”Lagstiftningen har väl sett likadan ut /.../ nästan i alla år. Det är väl bara det att man, alltså bedömningarna. Det är väl att vi ska vara lite, alltså vi ska följa lagen. Innan har man kanske, det har varit lite mer slentrian. Man har inte haft tid /.../, men jag menar nu får vi ju information och utbildningar och det ska vara så här. Så det är nog lite mer styrt uppifrån att det liksom går ut i organisationen, att det är så här man ska göra. Det känns så i alla fall.”

Regelverket med därtill hörande styrning för tillämpningen i form av metodstöd och vägledning kan sägas vara en form av kontroll, ett sätt att i förväg kontrollera hur frontlinjebyråkraten kommer att agera i olika ärenden. Implementeringen av det nya förhållningssättet med en striktare tolkning av lagen kan därmed sägas ha fått ett visst genomslag i hur frontlinjebyråkraterna hanterar sina ärenden idag och att de intentioner som kommit uppifrån vad gäller en attitydförändring hos frontlinjebyråkraterna har haft en ganska omfattande genomslagskraft.

7.1.3 Specialisering

Den byråkratiska specialiseringen har enligt Johansson (1992) en viktig drivkraft och det är produktivitetsspekten, dvs. ett ärende får inte ta hur lång tid som helst. Byråkratins organisationer är uppbyggda runt masshantering. Hur fort ett ärende kan handläggas avgörs till stor del av specialiseringsgraden. Vid en snävare specialisering blir handläggningen enklare och snabbare p.g.a. att behovet av information är mindre. Ärendet kan handläggas på rutin.

”Det finns ju ett krav liksom på att man måste ha, avsluta vissa ärenden, alltså man får inte /.../. Vi har ju, alltså har jag ett långt ärende och kan förklara varför jag har det, så är det okej. Men det finns ju ändå vissa produktionsmått även på vårt arbete va, och det kan ju vara lite frustrerande ibland att man inte, kanske når upp till det alltid.”

Utredarna/samordnarna har blivit allt mer specialiserade inom sina områden. Man kategoriserar de försäkrade enligt olika grupper dels utifrån anställningsförhållanden; offentligt anställda, privat anställda eller arbetslösa dels utifrån diagnos; psykiskt sjuka eller

somatiska sjukdomar. Man ”konstruerar en klient” och ger dem en ”byråkratisk identitet”, utifrån Försäkringskassans byråkratiska villkor och vad som är relevant för att organisationen ska kunna ta sig an ärendet (Johansson 1992). Utredarna/samordnarna kan därmed dela in sig i team efter de här olika områdena. Detta ser likadant ut i båda kommunerna. Det finns dock små skillnader⁴. Det finns både för- och nackdelar med detta arbetssätt, dels innebär det att man med samma ärendetyp och liknande kontakter mer kan standardisera handläggningen, men det innebär också en kompetensförlust för utredarna/samordnarna inom de andra områdena inom sjukförsäkringen.

”Specialisering gör att man kan ju bli kunnigare i sitt område. Men sen är ju bredden också en styrka om man är ute på något annat. Att man har ett litet hum om hur allting annat i försäkringen fungerar. Idag så jobbar man ju med mycket inom området, utbetalningar och inkomstplaceringar och pensionsprövningar och hela biten. Men det är klart /.../, idag är vi specialiserade utifrån de processerna som vi en gång i tiden blev indelade i.”

”Alltså fördelar det är väl kanske att man blir ju mer expert /.../ i en specialiserad organisation. Samtidigt så tappar man ju kompetens när man har jobbat med annat innan, så det kan ju vara som jag ser det nackdelen. /.../. Jag själv tycker ju om egentligen att kanske inte vara alltför specialiserad utan lite, och där har ju skett väldigt mycket de här sista 10 åren, kan man väl säga eller i alla fall sedan 97. För jag menar vi jobbade med allting från tidig kontakt och hela ärendet, utredning och samordning. Det hette inte så då. Men hela biten, plus pensionsprövningar. Nu så skriver vi inga PM, nu så ska vi inte heller ta den tidiga kontakten. Utan i och med att vi har blivit statliga så specialiserar man ju ännu mer. Det kommer ju att finnas grupper som ska göra den här tidiga kontakten och vägvalet och prognosärende och utbetalning. Och så har vi då alltså den, alltså den tyngre biten, med alltså de djupare kontakterna. Det blir ju kontakter med arbetsgivare och vården och den som är sjukskriven själv.”

Tidigare arbetade man med hela ärendet från början till avslut eller pensionering, nu arbetar man inom olika processer. Dessa processer har fört med sig dels en ökad specialisering för handläggarna inom ett bestämt område dels en ökad detaljstyrning av arbetet från ledningens sida, man är under press att utföra vissa åtgärder inom vissa bestämda tidsramar och enligt bestämda metoder.

”Vi har ju dels då psykiatriteamet, som är tre personer som jobbar där och sen arbetar vi ju arbetsgivarinriktat. Det har vi ju, höll jag på att säga, alltid gjort här i /.../ tror jag. Det var ju för ett tag, antal år sedan /.../ innan min tid här som man jobbade så. Då jobbade man ju arbetsgivarinriktat, tror jag, över hela Skåne sedan släppte man ju det. Men i /.../ höll man kvar vid det, så att vi har ju team då som jobbar mot kommunen, alla då som är anställda i kommunen och ett team mot, alltså det är de stora arbetsgivarna och region Skåne och sedan då de som är arbetslösa. Sen är ju vi i psykiatriteamet, kommer lite utanför där har vi gjort den bedömningen att där är vårdkontakten viktigare just då, så att jag har, jobbar både med anställda och arbetslösa.”

⁴ Kommun 1 har en mottagningsgrupp som gör bedömningen om rätten till sjukpenning medan utredarna i Kommun 2 gör även detta steg.

Här återspeglas den dubbla karaktären av att man har ett behov av att administrativt kunna klassificera den försäkrade och vilka arbetsgivar- och vårdkontakter man bör ha trots att det i grunden rör sig om en relation där individen med sina egna resurser och förutsättningar har stor inverkan.

7.1.4 Kontroll i efterhand

Organisationen har ofta inte möjlighet att kontrollera frontlinjebyråkraternas arbete under tiden det utförs, med anledning av detta sker kontrollen i många fall i efterhand. Gemensamt för alla kontrollformer enligt Johansson (1997) är dock att de påverkar endast arbetssituationen indirekt. Efterhandskontrollen utövas visserligen aktivt, men inverkar inte på utförandet av arbetsuppgifterna, vilket gör den osynlig för dem som utsätts för den. Följande citat visar lite på denna osynlighet.

”Ja, alltså man tar ju fram, man tar ju inte fram för, ja, det presenteras inte för oss i alla fall. Hur jag, hur mitt arbete ser ut. Men det förekommer ju. Statistiken sprider man, så att säga, på våra områden. Hur det ser ut då med ärende. Hur många man har som är äldre och vad man har gjort, alltså avstämningsmöte och så i ärende. Men det, vi, det är inte presenterat på individnivå i alla fall, alltså hur jag sköter mitt arbete.”

”Vi har väl, eller har väl haft någon sådan här kvalitetsgranskningar, men jag vet inte. Det är aldrig någonting som vi får veta så där, mycket. Det kan poppa upp i ens ärende att det är någon som har kollat något, men det är ingenting som mäts så att det redovisas för oss i alla fall.”

”Absolut /.../ i alla mina ärenden så kan kontor, alltså min chef gå och titta, plocka fram. ”Hur ser det ut för /.../ del?”, ”Hur många ärende har hon?”, ”Hur ser det ut?”, ”Hur många har hon avslutat under ett kvartal?” Så hon kan ju. De kan alltså gå in och titta i varje ärende, alltså, ledningen här i /.../.”

Statistik och uppföljningar visar dock aldrig riktigt hela bilden av vad en frontlinjebyråkrat egentligen utför under en arbetsdag. Det finns områden som är notoriskt svåra att mäta och det kan vara svårt att bedöma om en frontlinjebyråkrat har gjort ett bra eller dåligt arbete. Det kan också finnas en risk i att statistiken används i syften som den från början inte var avsedd för t.ex. att öka arbetsbelastningen.

”Alltså kvaliteten mäts ju inte riktigt. De gör ju kvalitets, eller, de har ju något sådant uppföljningssystem där de går in i vissa ärenden och tittar och det är väl slumpmässigt utvalda ärende där man går in och tittar. Finns det och finns det och är det och det gjort och sådant. Är det inte det så får man ju någon påbackning på det och det. Det tror jag läggs ut i en rapport också till cheferna men annars så är det ju mest mängden som redovisas.”

”Vi registrerar ju allting alltså ja, det är väldigt mycket. Det är väldigt mycket registrering av statistik och det knorras det över jämt. Samtidigt så är det ju så, det är ju jätte viktigt att vi, så man kan följa, /.../. Men samtidigt, statistik är ju alltid statistik och det är farligt när man hänger upp sig för mycket på den.”

7.1.5 Den informella organisationen

En frontlinjebyråkrats vardag styrs inte bara av en mångfald av lagar och regler utan arbetet kännetecknas också av att situationer uppstår som kräver omedelbar handling och då tar i anspråk ett visst mått av improvisation för att sammanfoga gällande lagar med yrkesmässiga och etiska normer för att i slutändan kunna appliceras på ett ärende. För att motverka att improvisationerna inte tar helt olika vägar, måste personalen tillägna sig gemensamma värden, normer och attityder för att deras handlingar ska styra dem i ungefär samma riktning (Skau 2001).

Det är viktigt ur ett kontrollperspektiv att organisationen genom sin struktur, regelsystem samt dess tekniska hjälpmedel tillhandahåller vad Johansson (1997) kallar ”en ‘definition av situationen’ som styr medlemmarnas tanke- och handlingsmönster i vissa banor.” (Johansson 1997, s 79). För att få detta att fungera måste frontlinjebyråkraten *socialiseras* in i gällande arbetsplatskultur, både den informella och den formella. Socialiseringen in i en organisation sker dels genom kollegor som lär ut gällande tolkningspraxis samt andra informella handlingsmönster, dels genom intern utbildning (Skau 2001). För frontlinjebyråkraten är det p.g.a. denna socialisering lätt att ansluta sig till det handlingsmönster som råder i organisationen och i någon mån förlora sitt kritiska tänkande och viljan att pröva nya sätt att agera.

”Det är ju hemskt att säga, men sån är jag säkert själv också fastän jag har jobbat så kort tid. Man kommer in i det så himla snabbt och det är också sånt som jag har tänkt på. Fortsätt nu och behåll ditt kritiska tänkande och fortsätt nu med det och det. Men visst är det lätt att man, ja men det här funkar ju, istället för att testa nåt. Men det här kanske skulle funka ännu bättre och vara lite förändringsbenägen. Det är nog lite så och så med det, alltså överlag och olika funktioner.”

Kontrollen som utövas i den informella sfären handlar mycket om, som Skau (2001) kallar det, den *kollegiala lojaliteten*. För att få en utvidgning av begreppet kollegial lojalitet kan man titta på vad Goffman (1994) beskriver med sitt begrepp *team*. I teamet finns ett ömsesidigt beroende av att ens kollegor uppträder på ett passande sätt och att man har en enad front utåt. Lojaliteten består i att bevara teamets hemligheter. Denna lojalitet inkluderar även de medlemmar som inte helt kan förena sig själv med de övergripande riktlinjerna för teamets handlande.

En arbetsplats kan ha en öppen atmosfär, där kritik och korrigerande mellan kollegor är möjlig, den kan också ha en sluten atmosfär som döljer olösta konflikter. Man kan tolka det som att en arbetsplats antingen har högt i tak, alla hjälps åt och man behöver inte ägna mycket tid åt

att kontrollera att alla medlemmar bidrar till organisationens *resurser*, dvs. utför det de ska. Medan det på andra arbetsplatser förekommer en hårdare kollegial kontroll av när medlemmarna t.ex. kommer och går.

”Jag kan nog bara, alltså svara för teamet i sig. För det är den som jag har närmast kontakt med. Att vi har ju en väldig, alltså bra gruppkänsla här va. Och att man ställer upp för varandra och man kan byta med varandra om det är någonting och så. Det är liksom aldrig några så här utan vi hjälps åt. Det är ju liksom, vi gör det tillsammans va. Så det tycker jag är, alltså vi har en bra gruppkänsla.”

”Alltså vi har ju, som jag ser det så har vi en god situation här på det här kontoret. Vi har hyfsat antal ärende och vi har ett ganska stort handlingsutrymme. Jag tror att det är en speciell kultur också, alltså vi, vi är ganska toleranta mot varandra på något sätt va. Ja, jag har hört liksom på andra kontor är man väldigt noga med när man kommer till jobbet och när man går och sånt. Här är det ingen som bryr sig, om man flexar eller kommer lite senare och så va.”

Det som enligt Goffman (1994) avgör om teamet kommer att agera formellt även inför varandra beror till stor del på hur teamet är sammansatt, dvs. kön, ålder, utbildningsnivå m.m. Detta kan för frontlinjebyråkraten innebära att det som Goffman kallar den *bakre regionen* påverkas och det blir inte ett ställe för frontlinjebyråkraten att, så att säga, ladda om batterierna. Man befinner sig under ständig kontroll och bevakning från sina kollegor och har därför inte möjlighet att agera mer informellt.

”Egentligen så finns det nog det /.../. Där är nog en öppen atmosfär för det. Vi har ju också AT-möten där man kan ta upp det. Men jag tror att det ligger mer på individplan att man vill inte, vill inte lämna ut sig så, sen kanske man diskuterar det i smågrupperna istället.”

För organisationen kan det vara viktigt att kontrollera de informella ledarna inom organisationen eller i alla fall se till att de inte leder in organisationens övriga medlemmar i handlingsmönster som inte överensstämmer med organisationens övergripande intentioner och krav. I många organisationer kan de informella ledarna ha mer makt i organisationen än vad deras arbetsposition antyder och därigenom skapa motsättningar i verksamheten mellan den formella och den informella organisationen.

”Ja, det tror jag här finns, som tar på sig den rollen. Att de är kanske den typen utav person eller för att man bara är sådan. Men jag tror inte att det är så att man har den rollen för att cheferna tycker det. Utan det är nog att man tar ledning över gruppen och vi är ju, vi jobbar ju i många olika arbetsgrupper ju.”

”Jag tror det kan, är där relationsproblem så tror jag det kan lika gärna vara gammal, gammal va, alltså lite det här att man har olika informell makt på något vis va. Och då tror jag det kan lika gärna ligga där som att det ligger just mellan mig och dem som har varit här i 35 år eller dem som har varit här i 2 år. Det tror jag. Sen blir det ju skiftningar i dem här informella grupperna så klart.”

7.2 Frontlinjebyråkraten och omorganisationer

Att arbeta i en politiskt styrd organisation innebär hela tiden omorganisationer på grund av lagändringar som kan påverkas av svängningar i den allmänna opinionen. Man får mer resurser under perioder när ett ämne diskuteras ute i samhället och när diskussionen dör ut gör resurserna för det specifika området det också. Hur ser frontlinjebyråkraten på de här oavbrutna förändringarna och hur hanteras denna ständiga osäkerhet?

”Det händer hela tiden, två gånger om året kommer det ju lagförändringar som hela tiden påverkar oss. Sen sker det hela tiden organisationsförändringar på gott och ont, men det innebär att det stannar aldrig upp.”

”Alltså vi har ju vissa tidsintervaller. Det ska vara gjort inom det och det ska vara gjort inom nästa och inom ett år så ska man ta ställning till sjukersättning och så vidare /.../, men det har nog varit så någon omgång tidigare. Det är bara det att, så börjar man jobba på som vanligt igen och sen så kommer det en omgång till. Nej, men det är ju, för det fallerar ju hela tiden någonsans i slutändan när försäkringskassorna har fått mindre pengar och mindre anställda och folk har tvingats att sägas upp och så där va. Alltså när det blir stramare i börserna så får ju det den effekten att man inte kan jobba efter det här som vi har, som vi ska jobba efter.”

”Till sist blir man väl trött /.../. För att också om man har varit med tillräckligt länge så märker man ju också att det är en cirkel va, där allting liksom kommer tillbaka igen efter en tid. /.../. Det är till att gilla läget va. /.../. Jag försöker göra som man ska, för att annars har jag ingen plats här va. Jag kan ju inte göra som jag tycker är bäst. Det går inte. /.../. Det är ju också så lite hårdare idag, så du kan inte göra så som du vill och ändå ha din plats i organisationen. /.../. Om du vill behålla det arbete du har och du trivs med det, så måste du sköta det på det sätt som det är tänkt att det ska skötas.”

”Om man ändrar på stora saker i samhället så måste ju vi hänga med och förändra oss hela tiden. Vilket är ju, både enormt jobbigt men också gör det här att det aldrig är, att man bara gör samma sak, det är ett föränderligt arbete. Sen kan jag i och för sig tänka att nu är det lite mer allvar. Nu är det så i fokus. Ja, alltså så som man tänker nu med att sänka sjuktalet, men samtidigt så känner, man kan inte mer än jobba enligt och följa, man kan ju liksom inte. Jag vet inte vad man ska göra med folk annars /.../. Alltså jag tycker att man har glömt den fokuseringen på de försäkrade. Det är bara kostnader, för att det finns ju faktiskt dem som faktiskt måste vara sjukskrivna och har rätt till det också. Och jag känner att, personligen, att det är dem som blir lidande, som också tar illa vid sig.”

8 FRONTLINJEBYRÅKRATEN OCH SAMHÄLLET

Frontlinjebyråkraten verkar inte oberoende av sin omgivning, därför är det av vikt att också ta i beaktande den sociala kontexten, dvs. omgivningen och samhället i stort. Ahrne (1993) uttrycker på följande sätt hur samhället vi lever i skapas: ”Människor skapar samhället genom sina handlingar men inte i första hand genom att göra egna val, utan genom att göra vad andra människor säger åt dem.” (Ahrne 1993, s 67).

8.1 Media och den allmänna opinionen

Det förekommer att politiker p.g.a. att media fokuserar på ett problem i samhället känner sig tvingade till att skapa ett så kallat åtgärdsprogram för samhällsproblem som det egentligen inte finns några enkla, snabba och beprövade lösningar på. Rothstein för fram att det delvis

ligger i den politiska processens natur att ”kasta olösliga sociala problem på byråkraterna som sedan blir syndabockar när problemen inte blir lösta.” (Rothstein 1994, s 90).

”Den påverkar ju alla på olika vis, det gör den ju. Jag ska inte säga att jag har haft många kommentarer men jag vet att där är kollegor som har haft sådana syrlligheter på telefon precis som om det är vårt ansvar här att man ska rätta upp samhället. Det är ju lite det att det finns ingen annan att då skylla på. Det kan ju inte vara varken politiker eller /.../, utan man måste ha någon att tugga på. Det är väl lite det.”

”Jag tycker man ska fokusera på det som ligger bakom, alltså det regelverk som finns, som politiker har bestämt om. Sen kan jag tänka att det finns kanske, alltså vi är ju många. Det är ju inte alla handläggare som alltid, eller alla gör ett bra arbete i alla lägen. Men samtidigt måste det ju finnas utrymme för att någon inte gör bra någon gång va. Men jag tycker att det är, nån borde gå till försvar för Försäkringskassan nån gång /.../. De kontakter vi har. Det upparbetade samarbetet vi har, så har de ju en annan bild kanske av arbetet än vad man har liksom i massmedia, men man fångar alltid upp liksom avarterna också. Man tar ju inte de goda exemplen i pressen precis.”

Man kan säga att det idag även förekommer en samhällelig kontroll på frontlinjebyråkraten via media. Media belyser ofta vad som har gått snett i handläggningen utifrån klientens synvinkel, man värnar om dem som inte har resurser och möjlighet att göra sin röst hörd i kampen med den byråkratiska organisationen.

”Som man läser ibland i tidningarna. Ja, nu förtidspensionerar Försäkringskassan folk hit och dit även om det inte finns grund för det. Det kan vi ju inte göra /.../. Det går ju inte och det. Det är ju ingen som. Jag menar det är ju så många instanser som det stoppas. Alltså det är ju väldigt, rättssäkerheten är jätteviktig och det är. Visst att det har påverkat och då är det klart att det blir mer och mer uppföljningar, så här och så här ser det ut och så att vi jobbar mer. Alltså man tittar mer på resultatet samtidigt så kan vi ju inte, vi kan ju inte göra någonting som, ja.”

”Men de försäkrade som man har varit med och beviljat och sen ser man folk på stan, så att säga, som inte betar sig så som de gjorde när de var här och. Alltså jag tycker att det är tråkigt med den bilden som ges av det arbete vi gör, och vi ger inte. /.../. Det är ju svårt att få andra att tycka att man gör ett bra arbete när den bilden av Försäkringskassan är så dålig som den är /.../. På något sätt är det ju inte vi som styr vilka regler som finns. Men ändå så pratar man om Försäkringskassan som om det är dem som, som har gjort reglerna för, för rätten till ersättning.”

Utredarna/samordnarna kan också vid vissa tillfällen få stå till svars för vad andra inom organisationen har gjort, i alla fall sådant som det rapporteras om i media. Problemet för många myndigheter eller i alla fall för många frontlinjebyråkrater är att det på grund av sekretessen inte är tillåtet att gå ut i media och berätta historien även från frontlinjebyråkratens sida. Frontlinjebyråkraten kan därför få en känsla av att vara utlämnad utan något stöd från ledningen när missvisande bilder målas upp i pressen och när ledande personer inom organisationen börjar hänvisa till varandra eftersom ingen är intresserad av att försvara ”organisationens agerande”.

”Det påverkar ju mycket. Det påverkar ju både gentemot de försäkrade ju /.../. Både de som blir förbannade över, när det, då som ett sånt program som vi ju också är väldigt upprörda över, för att när

det vinklas. Men så är det ju alltid i media, att man kan få fram det man vill ha fram oavsett om det är sant eller inte. Så klart att då känner man sig ju påhoppad /.../ och att man då får förklara för arga försäkrade som ringer och tycker det är för jävligt. Det, ibland kan man känna. Jag försöker att inte tänka så mycket på det. För det är som sagt, man kan få fram vad man vill i media bara man vinklar det rätt eller fel, hur man ser det. Men det har varit lite så häxjakt på Försäkringskassan och som det var en bekant som sa att nu har det blivit liksom mer till att det är mot dem. Att det är mot handläggarna, att det är vi som sitter och missbrukar vår makt och visst det finns det ju dem som gör. Men jag tror ju inte att majoriteten gör det. Jag menar vi kan ju inte agera hur som helst. Det finns ju inslag för att det ska vara rättssäkert.”

”Det är klart man känner, alltså, nu såg jag inte de programmen själv va. Men jag har ju hört talas om dem /.../. Jag tycker det är bra att det kommer upp i nyheter och allt vad det nu heter om Försäkringskassan. Sen kan jag ju samtidigt känna att det ibland känns så orättvist /.../. Där är något inslag nu i någon tidning där det står; 21 år tvingades till pension. Men hon kämpar på och så fick hon bara en halvpension och så var där en massa människor där på olika sådana här öde då va. Så tänkte jag, ja men där måste ju vara någonting som gör att Försäkringskassan tänker pensionera en människa ju. Alltså det gör man ju inte för att bli av med ett ärende utan det är ju det medicinska och det handlar ju mycket om hur vederbörande är själv /.../. ”Jag vill komma i arbete”, ja och då försöker man ju kämpa för det ju, så det känns. Ja men, jag tycker det är bra ändå att det lyfts i eteren även om det ibland känns lite att inte vi, Försäkringskassan alltså går in och försvarar och det kanske vi inte ska i heller det vet jag inte. Ingen aning och nu är vi ju statliga så nu vet jag inte riktigt hur det, hur det blir med den. Det kanske blir bra med att tillhöra staten.”

8.2 Mål- och resultatstyrning av staten

Rothstein (1994) har kritiserat och diskuterat implementeringsforskningens bidrag när det gäller att förstå vad staten *kan* och *bör* göra i den offentliga politiken. Han menar att en fungerande implementering handlar om att kunna organisera genomförandeprocessen på sådant sätt att det är möjligt att hantera kravet på flexibilitet i åtgärdsledet och policyns osäkerhet. Allt detta har en direkt koppling till förvaltningsåtgärdernas legitimitet.

Utredarna/samordnarna verkar inom ett område som Rothstein beskriver som ”*dynamisk interventionism*”. I det dynamiska ligger att det är nödvändigt, för att nå ett önskat resultat, att den offentliga styrningen anpassas till varje falls unika egenskaper och situation. I det interventionistiska ligger att staten vill försöka påverka medborgarnas handlande i någon mån direkt via sina egna organisationer, i vissa fall även få medborgarna att ändra sitt beteende.

Styrningen som utredarna/samordnarna utsätts för är inte bara att de ska följa regelverket, utan de ska även uppfylla mål och resultat som regeringen sätter upp varje år. Man försöker ”uppifrån” styra frontlinjebyråkratens arbete genom övergripande mål som nerbrutna till individnivån och det vardagliga kan verka orimliga och svåra att uppfylla. Detta eftersom det på samhällsnivån finns många andra faktorer som måste medverka till eller förändras för att målet om ett halverat sjuktal skall kunna uppnås. Det finns enligt Rothstein (1994) en *symbolisk politik*, där målsättningarna inte är tänkta att ha någon speciell effekt mer än att visa att någonting görs för att åtgärda ett uppmärksammat problem, vilket också alla inblandade

utgår ifrån. Detta är inte nödvändigtvis sant för uppdraget att sänka ohälsotalet, men vad man kan säga är att trots ökade resurser för vissa områden inom sjukförsäkringen så har tillväxten av statens kapacitet när det gäller att ingripa mot andra samhällsproblem inte ökat i samma takt som kraven på att vidta åtgärder mot dem.

”Om man då vänder på det och säger att regeringens uppdrag nu. Det är att halvera sjuktalet utifrån att alla människor ska ha en rätt i samhället att kunna platsa in i samhället, så tycker inte jag alls att det är fel. Men om det möts av att vi har en krympande arbetsmarknad, då innebär det ju att fler och fler människor faller ut och att segregationen i samhället blir ännu större än vad den redan är. Det tror jag inte alls är bra. Men det kan ju aldrig försvara att man får en sjukpenning för att man inte är sjuk, alltså det kan ju aldrig försvara att man på något vis tänjer på gränserna där. För att man är sjuk är ju inte det samma som att man har en arbetsförmåga. Då skulle inte en enda människa som hade cancer kunna jobba t.ex. eller en enda människa som har diabetes eller en enda människa som har brutit sin arm som sitter på jobbet och jobbar, eller den som satt där med huvudvärk. Då skulle alla behöva gå hem och /.../ om alltså sjukdom var likhetstecken med arbetsförmåga, eller den som var rullstolsbunden som trillade ner från ett bygge och som är på jobbet varje dag trots att man sitter i en rullstol. För det är ju väldigt relativt det här med arbetsförmåga. Så jag tycker det är bra om man ser till att samtidigt arbetsgivarna ges möjlighet att kunna anställa. Men det är väl det, där är det inte riktigt synkroniserat idag.”

”Men det påverkar ju oss och även sjukvården i stort. Alltså nu när man pratar om att halvera sjuktalet och så, då har man ju glömt att där är. Att här i /.../ kommun har vi hur långa köer som helst t.ex. till ortopederna. Det kan ju göra sjukfall årligen längre än vad de skulle behöva vara. Så sjukvården påverkar mycket hur jag kan /.../ alltså det hindrar mig i alla fall. Men annars har jag ju medel enligt lagstiftningen, så att jag kan gå till arbetsgivaren när jag väl har fått in detta och säga att nu måste ni titta över om ni har något annat till då, Ulla Persson typ.”

”Man kan inte bara säga så att man ska halvera sjuktalet. Det är så mycket annat som förändras i samhället så man, så man kan inte sträva tillbaka till någonting som var. För då kanske det såg annorlunda ut. Alla organisationer blir mer och mer slimmade. De här mer skraddarsydda jobben som man kanske kunde få för 20 år sen inom kommunen. De finns ju inte kvar och det gör ju att folk som kanske kunde fungera innan i ett, när man fick arbetsuppgifter som var mer anpassade trots sin sjukdom. De kan inte det nu och då kan man inte bara titta på att man ska halvera sjuktalet. Utan det är så mycket annat och hela samhället förändras ju, så jag är lite. Jag är ju inte riktigt för sånt när man gör sådana alldeles för generella och när man, liksom bara ja nu ska det halveras punkt.”

Det har skett en generell förändring av styrningen av den offentliga sektorn i Sverige, man har på den traditionella regelstyrningens bekostnad övergått till vad man kallar målstyrning. Jag tänker här bara återge en bild av vad det kan betyda för den offentliga politikens legitimitet och implementering. Enligt Rothstein (1994) kan införandet av målstyrning och ramlagar visa på att det finns offentliga åtgärder som genomförs under förhållanden som kännetecknas av hög osäkerhet och stora förändringar, vilket på detta sätt accepteras av staten. Staten anger en ”allmän färdriktning” utan direkta föreskrifter för vad som ska göras. Genom detta har genomförandedet möjlighet att hantera osäkerheten och man uppmuntrar också till flexibilitet för att hantera förändring genom att vara kreativa och förutseende. Den offentliga

politikens legitimitet ökar genom att organisationen förbättrar sin förmåga och effektivitet när det kommer till att möta medborgarnas krav.

”Alltså jag kan nog tycka att det är lite sjuk, för det är aldrig långsiktigt /.../. Alltså de målen som sätts upp /.../. Jag vet inte hur långt man tänker i framtiden eller om man bara tänker till nästa budget, nästa val. Det känns inte som om det är långsiktigt eftersom det så ofta ändras. Det kan jag nog reagera på när man har jobbat här länge. Det svänger ju liksom fram och tillbaka.”

”Man känner väl alltid så när man är här på gräsrotsnivån, fanken de har ju ingen koll på det. Att de vet ju inte riktigt. Alltså det är ju en annan sak, men visst så är det ju. De kan ju inte veta hur det är ute i verkligheten. Det är ju omöjligt för dem att veta det, om allting som de måste besluta om /.../. De måste ju mer titta på det teoretiska planet, sen går det ju inte riktigt alltid att applicera det. Det är ju den där klassiska, teori och praktik går inte riktigt att förena. Sen kan man ju känna ibland, samtidigt så är det ju. Det är ju deras roll att göra det som de gör.”

”Nånstans måste det ju komma ifrån precis som allting annat. De går in och styr när det är statlig verksamhet. Sen vet ju inte jag om det är riktigt relevant /.../, när de sätter upp målen eftersom de inte jobbar i verksamheten utan sitter där och man undrar lite gran om de är medvetna om vad som sker här nere, med resurser /.../. Jag är lite tveksam till att många ställer sig positiva till att de går in och styr alltså sätter upp de målen, för vår verksamhet.”

Detta är kanske den bild som målstyrningen är tänkt att skapa, men för frontlinjebyråkraten känns målstyrningen ofta abstrakt, kortsiktig, orealistisk och föränderlig. De kan också anse att det motverkar relationen till klienten, dvs. den individ som de har i uppdrag att hjälpa. Detta kan vara några av anledningarna till varför vissa delar av ett program implementeras utan problem och andra inte samt varför det, enligt många forskare, kan vara svårt att förändra frontlinjebyråkraternas agerande och attityder.

9 AVSLUTNING

9.1 Sammanfattning

I följande kapitel kommer jag att göra en kortfattad sammanfattning av studiens innehåll samt diskutera problematiken kring frontlinjebyråkraterna och deras arbetssituation. Problematiken kring frontlinjebyråkraten kan inordnas under tre olika analysnivåer, dvs. individ-, organisations- och samhällsnivå. Alla dessa nivåer ingår i det komplexa nätverk av relationer och olika parter intressen som frontlinjebyråkraten måste förhålla sig till dagligen. Vid närmare studier blir frontlinjebyråkratens verklighet än mer komplicerad. Problematiken ligger i att det finns ett flertal olika intressenter som frontlinjebyråkraten måste ta hänsyn till. Man måste bl.a. förhålla sig till den försäkrade, organisationen, kollegor, sjukvården, arbetsgivare, media och även indirekt staten. Utredarna/samordnarna som arbetar inom sjukförsäkringen på Försäkringskassan får anses uppfylla de kriterier som ställs för att betraktas som gräsrotsbyråkrater eller med ett annat begrepp frontlinjebyråkrater.

I relationen med den försäkrade träder utredarna/samordnarna in i en yrkesroll med ett på många sätt reglerat handlingsmönster utifrån organisationens villkor. Det framgår ganska tydligt att tjänstemännen uppfattar sin roll som utredare/samordnare på ett helt annat sätt än vad klienterna gör. Det finns en diskrepans mellan det som utredarna/samordnarna har möjlighet att göra och det som de försäkrade tror att de kan få hjälp med. Vilket i relationen med de försäkrade naturligtvis kan skapa konflikter. Diskrepansen beror på att förutsättningarna för beslutsfattandet och tjänstemännens handlingsfrihet förändras över tid och med skiftningar i samhällets attityder mot de av staten utgivna bidragen i olika former. Den enskilda individen är för det mesta inte medveten om vilka förändringar som görs och i vilken omfattning. Kunskapen om sjukförsäkringen ligger många gånger i andrahandsupplysningar, dvs. vad vänner, bekanta och media återger. Det gör att många utredare/samordnare lägger tonvikten på att vara tydliga i sin information till de försäkrade för att missförstånd inte ska uppstå. Man arbetar mycket med att klargöra sin roll och ansvar i rehabiliteringen av de långtidssjuka och på detta sätt definiera situationen för alla inblandade parter.

Relationen är ojämlig till stor del beroende på att tjänstemännen befinner sig i en maktposition. De sitter inne med kunskap om de försäkrade och om organisationens resurser. De har också möjlighet att fördela dessa resurser till stor del utifrån individuella bedömningar. De individuella bedömningarna grundar sig i varje enskild tjänstemans förmåga till bl.a. empati och lyhördhet. De måste också ha ett visst mått av förståelse för den situation de försäkrade befinner sig i för att kunna göra korrekta bedömningar om bästa vägval för klienten som berörs. För att få tillgång till den här väldigt privata informationen måste tjänstemännen i mötet med den försäkrade skapa tillit och förtroende. Det faktum att tjänstemännen i sin yrkesroll inte bara har en servicefunktion utan också en myndighetsfunktion kan i sig motverka att de får tillgång till nödvändig information för den individuella bedömningen. Informationen kan i vissa fall också vara felaktig och missvisande. Missvisande information utifrån att den försäkrade inte vill berätta om de riktiga omständigheterna, eftersom de tror att det kan vara till nackdel för dem i bedömningen av deras ärenden. Förekomsten av att människor inte är helt ärliga i sin kontakt med Försäkringskassan kan komma att utökas framöver eftersom man numera går in för en striktare kontroll och bedömning av att den som ansöker verkligen har rätt till sjukpenning.

I tjänstemännens dagliga arbetssituation behöver ofta prioriteringar göras mellan olika ärenden med anledning av att ärendemängden är stor. Det saknas för det mesta spärrar för att begränsa mängden av ärenden som varje tjänsteman ska hantera. En stor ärendemängd gör att man oftast inte har möjlighet att inhämta nödvändig information och därigenom handlägga ärenden på det sätt som man skulle vilja. För att värja sig mot detta kategoriseras ärenden enligt olika koder för att enklare kunna hanteras i det administrativa systemet. Man bortser genom denna indelning från olika delar av klienternas liv och omständigheter som utifrån den byråkratiska organisationens specialisering inte anses relevanta. Tjänstemännen har kännedom om de försäkrades hela livssituation men tvingas ta hänsyn till endast en bråkdel. I sådana lägen känner tjänstemännen oftast en konflikt mellan det mänskliga och det professionella. Det finns därför ett behov av att skilja på den egna personen och den handling som man utför för att kunna utföra arbetsuppgifterna. Detta gör också att de flesta tjänstemän i lägen där de står inför en avvägning mellan klientens och organisationens krav oftast ställer sig på organisationens sida. Mycket beroende på att man anser att man utför handlingar som dikterats av organisationens villkor och därmed på något sätt är bortom den egna kontrollen.

Det är inte bara de försäkrade som blir granskade och kontrollerade för att bli "värdiga" mottagare av den av samhället tillhandahållna rättigheten att erhålla ersättning vid sjukdom. Det är även viktigt för organisationen att på olika sätt kontrollera utredarna/samordnarna eftersom de är en personalgrupp som har kontakt med personer som befinner sig utanför organisationens sfär och därigenom kontroll. Organisationens vill försäkra sig om att dess resurser fördelas enligt gällande intentioner, för att göra detta måste tjänstemännen som har handlingsfriheten att besluta om dessa resurser kontrolleras. Ett sätt att utöva kontroll är genom regelverk, vägledningar och metodstöd som i stor detalj går in på alla moment som ska utföras i en rehabilitering. På senare tid har även tidsbegränsningar för olika moment införts i lagen. Många tjänstemän anser att detaljstyrningen har ökat och därigenom att handlingsfriheten har minskat. Många tjänstemän anser att handlingsfriheten numera ligger i att ha möjlighet att lägga upp sin arbetsdag som man själv vill. Skillnader finns naturligtvis mellan vilken yrkesroll man har dvs. om man är samordnare eller utredare eftersom detaljstyrningen tycks påverka utredarna mer än samordnarna. Faktum kvarstår dock vilket det förmodligen alltid kommer att göra inom verksamheter där ett visst mått av handlingsfrihet måste finnas, att liknande ärende behandlas olika beroende på vilken tjänsteman som handlägger ärendet och var i Sverige man befinner sig. Detta förhållande återspeglas på dessa verksamheters legitimitet hos allmänheten.

Implementeringen av den nya striktare lagtolkningen får dock sägas vara framgångsrik, alla tjänstemän uttryckte på olika sätt att det var den inriktningen man numera arbetade efter och att man tidigare kanske inte tolkat lagen riktigt som man borde ha gjort. Vägledning för lagtolkning är ett sätt för organisationen att kontrollera hur tjänstemännen kommer att agera ställda inför olika problem. Det är därför viktigt att inskola nyanställda genom intern utbildning och därigenom få en liknande tankegång runt hur olika problem ska lösas. Det finns emellertid en informell organisation också som består av statushierarkin mellan olika arbetsgrupper och den kollegiala lojaliteten. Man har en för arbetsplatsen vedertagen tolkningspraxis av lagarna, vilken kan vara svår att bryta och kontrollera för organisationen. Det kan också vara svårt för den nyanlända tjänstemannen att behålla ett kritiskt perspektiv, eftersom det är lätt att ansluta sig till rådande handlingsmönster. Många blir relativt fort en del av kollektivet.

Statistik och uppföljningar är olika sätt att kontrollera tjänstemännen på i efterhand. Faran med statistik är dock att det inte alltid återspeglar på ett riktigt sätt vad en tjänsteman egentligen utför under en arbetsdag. Det är svårt att mäta vad som är bra och dåligt utförda arbetsuppgifter. Det finns också en risk i att den i vissa fall vilseledande statistiken används i syften som den inte var avsedd för från början. Den här formen av kontroll är i många fall osynlig för den yrkesgrupp som den berör. Som tjänsteman vet man att statistiskt material samlas in och man vet att ärende kontrolleras elektroniskt, men man vet inte säkert vad statistiken används till och i vilket syfte.

Utredarna/samordnarna arbetar i en organisation som ständigt genomgår omorganisationer, vilket betyder att man aldrig får ro att arbeta med en viss metod eller arbetsfördelning en längre tid. Detta skapar en trötthet hos tjänstemännen men ironiskt nog är det också den här ständiga förändringen som gör att de tycker att deras arbete aldrig blir rutin eller tråkigt. Många av tjänstemännen uttalade sig om det faktum att allt kommer tillbaka om man har arbetat på en arbetsplats en längre tid. Man har redan gjort allt det nya, åtminstone en gång.

Samhället och den allmänna opinionen påverkar också tjänstemännens verklighet. Till stora delar genom media som fungerar både som en röst för de försäkrades rättigheter och som samhällets mera offentliga kontroll av att tjänstemännen utför sina arbetsuppgifter på ett inte bara korrekt sätt, utan även på ett respektfullt och humant sätt. Det finns för de flesta av utredarnas/samordnarnas arbetsuppgifter inga enkla lösningar. På senare tid har det blivit allt

vanligare att tjänstemän har blivit uthängda som dåliga handläggare i media. Speciellt om man uppifrån försöker implementera åtgärder som inte fungerar på det sociala problem man från regeringens sida vill förändra. Tjänstemännen kan egentligen inte ha en stor inverkan på ohälsotalet som staten kanske önskar eftersom man inte har möjlighet att påverka och förändra andra områden som inverkar på svenskarnas hälsotillstånd, som t.ex. situationen på arbetsplatsen, överbelastning av sjukvården, utökandet av tillstånd som betecknas som sjukdom och den allt trängre arbetsmarknaden. Det är många faktorer som samverkar och ger dagens relativt höga och långa sjukfrånvaro.

9.2 Slutdiskussion

Uppsatsen är tänkt att utgöra ett underlag för diskussion om frontlinjebyråkratens dilemman i arbetssituationen.

Problematiken, anser jag, ligger mycket i att man som mänsklig individ agerar på organisationens vägnar. Tjänstemännen går in i ärenden med intentionen att göra det som man tror blir bäst för klienten, men finner att handlingsutrymmet är begränsat. Eftersom många olika parter intressen är involverade tvingas tjänstemännen kompromissa i ärende och ibland fatta beslut som inte riktigt stämmer överens med rollen som hjälpare. Man har ett helhetsperspektiv på klientens situation och även om man inte ska ta hänsyn till alla faktorer, finns det ändå där i bakhuvudet när beslut om t.ex. avslag fattas. För att hantera detta som medmänniska måste man ha olika strategier. Vissa tjänstemän följer lagen strikt andra försöker kringgå regelverket på olika sätt. Implementeringssvårigheterna som många forskare vittnar om när det kommer till att förändra attityder och agerande hos frontlinjebyråkrater ligger förmodligen mycket i just att tjänstemännen är mänskliga individer. Det går inte alltid att förena det mänskliga med det objektiva förhållningssätt som föreskrivs av byråkratin, när man möter dessa individer som besluten berör ansikte-mot-ansikte.

Trots det har många tjänstemän nu tagit till sig den striktare tolkningen av lagen. Vad kan det bero på? Det kan bero på att det är enklare att följa lagen strikt om tjänstemannen inte följer hela ärendet till avslut. Eller att tjänstemannen gömmer sig bakom lagen genom att påpeka att beslutet är utom den egna kontrollen och redan förutbestämt av regelverket. Det kan också bero på att det har skett en attityd förändring i samhället där trenden inom alla verksamheter som har att göra med selektiva bidragsformer inriktar sig mer och mer mot att förhindra missbruk av systemen. I en förlängning av det innebär det förstås en hårdare granskning och

kontroll av personer som ansöker om bidrag. Att dra granskningen och kontrollen till sin gräns har idag förmodligen blivit mer accepterat och en del av arbetsplatskulturen.

Är det överhuvudtaget möjligt att förena service- och myndighetsfunktionen i en och samma person? Det är inte enkelt för klienterna att möta yrkesgrupper som har möjlighet att ge med ena handen och ta med den andra. Relationen blir onekligen en balansgång för vad som är acceptabelt att säga och göra, där man hela tiden måste tänka på konsekvenserna av sitt agerande. Utfallet av interaktionen skiljer sig mellan liknande ärenden beroende dels på erfarenheterna av dem som är involverade dels på vad som händer i interaktionsögonblicket, vilket gör att intentionerna om att alla ska bli likabehandlade och få samma beslut i liknande ärende över hela Sverige förmodligen aldrig kommer att lyckas helt och hållet. Det kan bli bättre än vad det har varit och då kommer förmodligen också legitimiteten för besluten fattade av myndigheten att öka. Jag är dock inte helt säker på att det är dit samhället är på väg. De selektiva bidragsformerna ifrågasätts allt mer, både av de som erhåller bidrag och av de som står utanför systemen.

Vems intressen ska prioriteras? Om man går en grups intressen tillmötes sker det ofta på bekostnad av en annan grups intressen. Den konstanta bristen på både tid och resurser sätter en naturlig begränsning för vad en tjänsteman rimligtvis kan utföra i sitt arbete. Den tid och de resurser som finns att tillgå ska fördelas på ett stort antal ärende. Man kan göra individuella bedömningar i olika ärenden men det som kanske i slutändan behövs för att en person ska tillfriskna finns inte att tillgå. Samhällets struktur i stort, så som bristerna inom sjukvården och hur arbetsmarknaden ser ut, påverkar också ohälsonivån. Regeringen kanske beslutar om att ett visst område ska prioriteras och då anpassar tjänstemännen sig efter det och arbetar intensivt med just det området. Men i slutändan finns fortfarande alla problem och hinder kvar, vissa har bara tillfälligt hamnat i skymundan.

Att tjänstemännen inom Försäkringskassan verkar inom en föränderlig organisation får anses som ett naturligt tillstånd eftersom villkoren för verksamheten ständigt påverkas av förändringar i samhället. Samhället utvecklas, tekniken förändras och människors attityder växlar genom årtiondena. Samhällets utveckling skapar nya krav på tjänstemännen och deras arbetsprestationer. Man måste kunna visa att det man gör har en effekt. För politikerna räcker det med siffror som visar på en minskning av kostnaderna för sjukförsäkringen, sen vilka konsekvenser det har för tjänstemännen och klienterna är inte i fokus. I och med att samhällets attityder förändras påverkas också det regelverk som myndigheterna arbetar utifrån. Lagkorrigeringar görs, vilket betyder att beslut som har fattats med laglig grund kan p.g.a. en korrigering i lagen bli

felaktigt. Detta skapar naturligtvis förvirring hos allmänheten och gör att frontlinjebyråkraterna ibland ensamma får stå till svars för samhällets alla orättvisor.

KÄLLFÖRTECKNING

Ahrne, Göran (1992): *The Organization of Individuals*. Working Paper No. 3. Stockholm University: Department of Sociology.

Branthe, Thomas & Fasth, Eva (1982): *Termer i sociologi. Innebörd och sammanhang*. Malmö: Liber Förlag.

Bryman, Alan (1997): *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Cedersund, Elisabet (1992): *Från personligt problem till administrativt beslut. Att ansöka om ekonomiskt bistånd*. Tema Kommunikation. Universitetet i Linköping: SIC 33.

Goffman, Erving (1994): *Jaget och maskerna. En studie i vardagslivets dramatik*. Kristianstad: Rabén Prisma. Tredje upplagan.

Goffman, Erving (1972): *Encounters. Two Studies in the Sociology of Interaction*. Harmondsworth: Penguin University Books.

Hall, Stina (2001): *Det offentliga mötet. Om etik, tilltro och bemötande på försäkringskassan*. Lund: Bokbox förlag.

Halvorsen, Knut (1992): *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Holme, Idar Magne & Solvang, Krohn Bernt (1997): *Forskningsmetodik. Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur. Andra upplagan.

Johansson, Roine (1992): *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Akademisk avhandling. Lund: Arkiv Förlag.

Johansson, Roine (1997): *Organisationer emellan. Om förhandlingar, makt och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur.

Jonsson, Tola B (1997): *Handlingsstrategier och maktsamspel i möten mellan handläggare och invandrarklienter. Studier av ett försäkringskass kontor*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Kvale, Steinar (1997): *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

May, Tim (2001): *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur.

Månson, Per. (1982): "Roller och symbolisk interaktion" ur Berg, Lars-Erik et al. *Medvetandets sociologi. En introduktion till symbolisk interaktionism*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Neuman, W. Lawrence (1994): *Social research methods. Qualitative and Quantitative approaches*. Needham Heights: Allyn and Bacon. Andra upplagan.

Proposition 1990/91:141 : *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m.*

Proposition 1996/97:28 : *Kriterier för rätt till ersättning i form av sjukpenning och förtidspension.*

Proposition 2002/03:89 : *Förändringar inom sjukförsäkringen för ökad hälsa i arbetslivet.*

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

Rothstein, Bo (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.

Schierenbeck, Isabell (2003): "Vem bryr sig om regelverket? Om frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och förvaltningsdemokratisk legitimitet." ur Rothstein, Bo & Pierre, Jon (red) *Välfärdsstat i otakt*. Lund: Liber AB.

Skau, Greta Marie (2001): *Mellan makt och hjälp. Förhållandet mellan klient och hjälpare i ett samhällsvetenskapligt perspektiv*. Stockholm: Liber AB. Andra upplagan.

SOU 2004:127: *Försäkringskassan. Slutbetänkande från GEORG, Försäkringskassans GenomförandeORGanisation*. Stockholm: Socialdepartementet.

Tidskriftsartiklar

Ahrne, Göran (1993): "Delvis människa, delvis organisation", *Sociologisk Forskning* 30: 59-78.

Esping, Hans (1984): "Uppgift för gräsrotsbyråkrat", *Tiden*, nr 2: 72-78.

Internet

Försäkringskassans hemsida:

- www.forsakringskassan.se/omfk/org/; 2005-07-15
- www.forsakringskassan.se/omfk/socialforsakringen/historik/;2005-07-15
- <http://statistik.rfv.se/>; 2005-02-28
- Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Försäkringskassan. Regeringen. Socialdepartementet:
www.forsakringskassan.se/omfk/styrning/regleringsbrev/dokument/reglbrev2005.pdf

Opublicerat material

Rockbäck, Daniel & Heide, Anders (2005): *Uppföljning av SFA-utbildningen hösten 2004. Gemensamma arbetsmetoder. Gemensamt förhållningssätt. Lära varandra. Lära av varandra*. Rapport.

Bilaga 1

Intervjuguide

Inledande frågor om utredaren/samordnarens bakgrund och syn på yrkesrollen.

- Utbildning?
- Hur länge har du arbetat på försäkringskassan? Inom vilka områden?
- Vilka är dina huvudsakliga arbetsuppgifter? Specialområde? Vad anser du att specialisering av tjänsterna för med sig? Nackdelar/fördelar
- Varför började du jobba på försäkringskassan?
- Varför jobbar du på försäkringskassan idag?
- Vad är det bästa/sämsta med ditt arbete?
- Vad anser du är de viktigaste egenskaperna hos en handläggare?
- Vad är det viktigaste i din roll som tjänsteman?
- Vad är professionalitet för dig?

Teman

Klientrelationen

- Förändring över tid
- Styrning och påverkan
- Handlingsfrihet
- Svårigheter
- Förväntningar och motstridiga krav
- Service/myndighet

Arbetsgruppen/kollegor

- Skillnad på arbetsuppgifter
- Status
- Handledning
- Attityder, normer och värderingar
- Självreflektion
- Konsekvenser för klienterna
- Relationen gamla/nya anställda
- Personalomsättning
- Svårigheter på arbetsplatsen och i arbetsituationen

Politiken/samhället

- Den allmänna opinionen och media
- Faktorer för ohälsan i kommunen
- Uppdrag att minska sjuktalet - klienterna
- Styrning av handläggningen samt konsekvenser av styrstrategierna
- Regeringens mål och resultat
- Möjligheter för att uppfylla kraven

Regelverket/praxis

- Funktion
- Tillämpning
- Handlingsutrymme

Arbetsledning

- Ledningens/chefens primära uppgift
- God ledare
- Förtroende
- Närvarande och synlig
- Feed-back (stöd, kritik eller beröm)
- Påverkan
- Vad skulle du göra om du var chef och ville förändra arbetssituationen inom försäkringskassorna?

Statistik

- Vad redovisas statistiskt?
- Mätverktyg
- Skillnaden på ohälsotalet - faktorer

Arbetsmetoder

- Arbetsbelastning, begränsningar och reglering
- Prioriteringar
- Omedelbar handläggning - utredning
- Kontroll av underlaget för en sjukskrivning.
- Personligt möte - telefonsamtal
- Samverkan – läkarens roll
- Förändring över tid

Förändringsarbetet/nya förhållningssättet

- Vad har förändringsarbetet som skett under de senaste åren betytt för dig?
- Reaktioner och effekter
- Policy, metodiken och metoder (Formell – informell)
- Förändring över tid (handläggningen i praktiken)
- Tidig kontakt

Om du fick önska dig en förändring av ditt arbete – vad skulle det då vara?
Fråga intervjupersonen om hon/han har något mer att tillägga.