Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVA22
VT16
Handledare: Maria Hedlund

Myndigheten och medborgaren

En kritisk diskursanalys av Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen

Josefine Viktor
Malin Olsson

Abstract

I mötet mellan myndighet och medborgare tillskrivs medborgare en roll utifrån de diskurser som återfinns inom myndigheter. Denna studie kartlägger diskurser kring medborgarroller inom Försäkringskassan som återfinns i fyra av myndighetens interna publikationer, vilka berör mötet mellan myndigheten och medborgare. Syftet är dels att kartlägga dessa samt att undersöka vilka medborgarroller som konstitueras utifrån de funna diskurserna. Med utgångspunkt i detta har Norrman Faircloughs kritiska diskursanalys använts som teoretisk och metodologiskt ramverk. Studien inkluderar även teorier kring medborgarroller. Resultatet visar på fyra diskursiva praktiker kring medborgarroller inom Försäkringskassan, vilket konstituerar medborgare som kund, allmänheten, partner samt underordnad.

Nyckelord: medborgarroller, myndighet, Försäkringskassan, kritisk diskursanalys, Norrman Fairclough

Antal ord: 9169

Innehållsförteckning

1 Inledning ... 1

1.1 Bakgrund ... 2

1.2 Syfte och problemformulering ... 2

1.3 Teori och metod ... 3

1.3.1 Diskursanalys ... 3

1.3.2 Norman Faircloughs kritiska diskursanalys ... 4

1.3.3 Tillvägagångsätt ... 6

1.3.4 Teorier om medborgarroller ... 7

1.4 Försäkringskassan ... 9

1.5 Material ... 10

2 Analys och resultat ... 12

2.1 Text ... 12

2.1.1 Att möta våra kunder ... 12

2.1.2 Uppförandekod ... 14

2.1.3 SASSAM ... 15

2.1.4 Strategi 2020 ... 15

2.2 Diskursiv praktik ... 16

2.2.1 Medborgarroll som Kund ... 16

2.2.2 Medborgarroll som Allmänheten ... 16

2.2.3 Medborgarroll som Partner ... 17

2.2.4 Medborgarroll som Underordnad ... 17

2.3 Social praktik ... 17

2.3.1 Medborgare som konstitueras i mötet med Försäkringskassan ... 20

3 Slutsats ... 23

4 Litteratur ... 25

1 Inledning

Vad myndigheter gör och hur de agerar får konsekvenser för samhället eftersom deras agerande påverkar graden av socialt kapital i samhället, d.v.s. graden av tillit. I mötet med myndigheter påverkas medborgares uppfattning om samhället och dess medmänniskor tillföljd av hur de blir bemötta av myndigheten (Rothstein 2014, 101-103). Myndigheter spelar således en central roll i demokratin då de har inflytande över medborgares uppfattning kring de politiska institutionerna i ett samhälle. Ur detta perspektiv, blir mötet mellan myndigheter och medborgare ytterst intressant för demokratin och för det politiska samhällsklimatet. I detta möte skapas inte bara tillit, utan myndighetens förståelse av medborgare kan tänkas påverka även medborgares sociala identitet. Ur ett socialkonstruktivistiskt perspektiv är denna förståelse av medborgare viktig eftersom den reflekteras i diskurser inom myndigheten och vidare besitter diskurser förmågan att (re)producera identiteter och dominansförhållande. Tidigare forskning visar på att diskurser kring medborgarroller får effekter på hur medborgare agerar i det politiska systemet (se t.ex. Häikiö 2010), vilket gör dessa diskurser viktiga att kartlägga för att kunna skapa förståelse kring vilka medborgare som konstitueras i vårt samhälle. Myndigheter besitter alltså förmågan att skapa medborgare genom att de bär på en diskurs kring medborgares roll i samhället. Olika medborgarroller skapar olika möjligheter och begränsningar för individer, därför kan det ur ett demokratiperspektiv vara intressant att förstå dessa.

En svensk myndighet som det senaste decenniet tampats med låga förtroendesiffror från de svenska medborgarna är Försäkringskassan (Norén Bretzer, 2015). Försäkringskassan är dessutom en myndighet som kommer att komma i kontakt med alla som bor eller arbetar i Sverige, förr eller senare, då de ansvarar för utbetalningen av stora delar av socialförsäkringen (Försäkringskassan 1). Att kartlägga vilka förståelser kring medborgarroller som finns inom Försäkringskassan kan således vara relevant att studera dels för att myndigheten blivit kritiserad till följd av deras låga förtroendesiffror, dels just för att medborgarkontakt sker i så stor utsträckning inom Försäkringskassan. Studien tar således utgångspunkt i fyra interna publikationer från Försäkringskassan som behandlar hur myndigheten ska bemöta medborgare. Hur myndigheten förstår medborgares roll i samhället konstituerar medborgare i mötet med myndigheten och i slutändan besitter Försäkringskassan förmågan att skapa medborgare. Då kvartstår den stora frågan: vilka medborgare skapas?

1.1 Bakgrund

Liisa Häikiös (2010) artikel "The Diversity of Citizenship and democracy in local public management reform" utgör en inspirationskälla för denna studie. Utifrån diskurser i lokala policydokument kartlägger Häikiö vilka effekter dessa får på det lokala medborgarskapet i den finska staden Tampere. Häikiö genomför en diskursanalys utifrån frågeställningarna: Vilken typ av position har medborgare i policydokument, hur beskrivs medborgare och hur definieras medborgarskap i policydokumenten? Häikiö är kritisk till tidigare forskning som menar att medborgarrollen har förändrats och reducerats till en kund-, brukar- eller konsumentroll i ljuset av New Public Management reformer i offentlig sektor (se t.ex. Aberbach & Christensen, 2005 eller Christensen & Lægreid, 2002). Häikiö menar att en sådan analys är alldeles för begränsad och påpekar att det är för enkelt att reducera medborgare till kunder. I den lokala kontext som Häikiö genomförde sin studie kom hon fram till att det fanns flera sorters av medborgar-roller att inneha: väljare, vald representant, politisk expert, kund, invånare samt deltagare i diverse forum (Häikiö 2010).

Häikiös studie undersöker hur olika policydokument formar medborgarroller och hur detta påverkar det politiska deltagandet. Att olika medborgarroller kan formas och skapas utifrån diskurs i lokala policydokument är en av slutsatserna i Häikiös studie. Om detta även kan ske i andra former av policydokument, så som exempelvis inom myndigheter, eller i en annan kontext, så som i Sverige, är inget som Häikiö diskuterar men något som vi i denna uppsats vill undersöka vidare.

1.2 Syfte och problemformulering

Utifrån Häikiös studie blir det tydligt att olika medborgarroller kan framträda i samma kontext och att diskurser kring medborgarroller inte enbart behöver begränsas till en enda roll. Flera diskurser kan existera samtidigt, vilket ger upphov till skiftande medborgarroller. I analys av diskurs är utgångspunkten att språket i sig inte är neutralt utan deltar aktivt i att skapa och förändra vår omvärld (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 7). På så vis är det av intresse att undersöka vilka diskurser som finns, för att skapa förståelse kring vilka medborgarroller som skapas. Tidigare studier av medborgarroller har fokuserat på medborgarrollen i det politiska deltagandet (se t.ex. Häikiö 2010, Aberbach & Christensen 2005 eller Christensen & Lægreid 2002). I och med detta ser vi en intressant utgångspunkt i att undersöka vilka diskurser kring medborgarroller som återfinns inom

myndigheter eftersom även de spelar en central roll i det demokratiska samhället. Vilken förståelse myndigheter har av medborgares roll i samhället och i mötet med myndigheten är viktig att förstå eftersom de spelar en central roll i att skapa socialt kapital i samhället (Rothstein 2014, 101). Med utgångspunkt i detta är studiens syfte att kartlägga diskurser kring medborgarroller inom Försäkringskassa som återfinns inom några av myndighetens publikationer samt att undersöka vilka medborgarroller dessa diskurser skapar. Studien utgår från följande problemformulering:

Vilka diskursiva framställningar återfinns inom Försäkringskassan när det gäller deras förståelse av medborgarrollen och vilka medborgarroller skapar dessa diskurser?

Med medborgarroll syftar vi på medborgares funktion i samhället, dess uppgifter och position. Medborgare, i denna studie, är de som innehar ett svenskt medborgarskap.

1.3 Teori och metod

I detta avsnitt kommer först diskursanalys och begreppet diskurs att presenteras. Därefter kommer vi specifikt att presentera den inriktning av diskursanalys som vi har valt att använda i denna studie, nämligen Norrman Faircloughs kritiska diskursanalys. Sedan följer ett kort förtydligande kring studiens tillvägagångssätt. Avsnittet avslutas med en presentation av teorier om medborgarroller.

1.3.1 Diskursanalys

Till denna uppsats kommer diskursanalys att ha en central roll, den kommer att användas som både teoretiskt ramverk och som metod. Eftersom syftet med vår studie är att undersöka vilka medborgarroller som Försäkringskassans publikationer skapar anser vi att diskursanalys är aktuell eftersom denna teori och metod grundar sig på uppfattningen om att sociala relationer går att utläsa och till viss del skapas av diskurs, i form av bl.a. text. Ett av analysformens syfte är att försöka finna olika utsagor och mönster av utsagor i diskursen, samt att undersöka hur diskursiva framställningar påverkar "verkligheten" (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 28). Winter Jørgensen och Phillips (2000, 10) menar att diskursanalys är en "paketlösning" eftersom den kombinerar teori och metod, d.v.s. diskursanalys bygger inte enbart på en teori om "verkligheten" som en social konstruktion, den ger även råd om hur detta ska undersökas.

Begreppet diskurs förstås och definieras något varierande beroende på vilken inriktning av diskursanalys som används. Winter Jørgensen & Phillips (2000, 7)

menar att diskurs är “ett bestämt sätt att tala om och förstå världen (eller ett utsnitt av världen)”. Bergström och Boréus talar om diskursbegrepp som “snäva” och “vida”. De menar att förståelsen av diskursbegreppet varierar från att enbart definieras som text till en vidare definition där även språklig och social praktik inkluderas (2012, 355-357). Vi kommer i denna studie använda oss av Norman Faircloughs diskursbegrepp. Han menar att diskursbegreppet förvisso inkluderar både språk i talad och skriven form samt symboliska praktiker så som ex. bilder och icke-verbal kommunikation, men att det finns en analytisk vinning i att avgränsa begreppet. Genom att använda en avgränsad förståelse av diskurs, som en form av språkbruk, blir det teoretiskt möjligt att undersöka det som en form av social praktik (Fairclough 2010, 92).

1.3.2 Norman Faircloughs kritiska diskursanalys

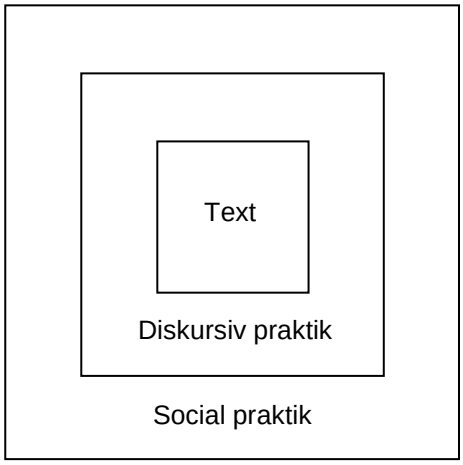
Faircloughs kritiska diskursanalys förstår diskurs som vidmakthållande av sociala relationer och skapande av sociala identiteter, samt att diskurser bidrar till att upprätthålla rådande maktstrukturer (Bergström & Boréus 2012, 374). Utifrån denna teoretiska förståelse av diskurs anser vi att Faircloughs kritiska diskursanalys är en lämplig teori och metod för uppsatsens syfte. Inte enbart Faircloughs teoretiska utgångspunkt och förståelse av diskurs relaterar väl till studiens syfte, utan analysformen inkluderar även en tredimensionell modell som vi anser skapar en tydligare utgångspunkt för diskursanalys som metod. Detta är något vi anser att andra diskursanalytiska inriktningar, så som Laclau och Mouffe eller Foucault, saknar. Därför har vi valt att tillämpa Faircloughs kritiska diskursanalys i denna studie.

Språk kan förklaras som en social aktivitet vilken framställs i en social kontext, och på så sätt representerar inte språket en bestämd verklighet (Bergström & Boréus 2012, 378). Däremot uppfattas diskurs som både konstituerande och konstituerad, något som är utmärkande för Faircloughs kritiska diskursanalys. Detta innebär att det finns ett dialektiskt förhållande mellan diskurs och social praktik. I viss mening så skapar diskurs sociala praktiker då den har förmågan att förändra dessa, samtidigt påverkas diskursen av och reproducerar sociala praktiker och strukturer (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 71). Fairclough menar vidare att ett dialektiskt förhållande är ett förhållande mellan objekt som inte är helt åtskilda från varandra, även om de är olika. Diskurs kan på så vis inte sägas vara skild från andra objekt, som exempelvis makt. I sociala praktiker återkommer dessa som delar av varandra, sammanflätade men ändå olika. Diskursen är införlivad i den sociala praktiken, samtidigt kan det sociala inte enbart reduceras till ett diskursivt element (Fairclough 2010, 4). Den sociala strukturen har både diskursiva och icke diskursiva element (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 71).

Den kritiska diskursanalysen framhäver att diskursiva praktiker bland annat reproducerar ojämlika maktförhållanden mellan olika sociala grupper och

benämner effekterna av detta som ideologiska effekter (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 70). Ideologi uppstår i samhälle där ojämlikheter, så som dominansförhållanden, existerar. Det finns även ideologiska diskurser vilka reproducerar och förstärker dessa dominansförhållanden, men de ideologiska diskurserna kan även förändra dominansförhållanden. Det finns alltså möjlighet till motstånd och konkurrerande ideologier kan existera samtidigt. Diskursiva praktiker ses som en del av detta och kan användas för att analysera rådande dominansförhållanden (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 79-80).

I den kritiska diskursanalysen använder sig Fairclough av en tredimensionell modell för att analysera diskursiva händelser. En diskursiv händelse är ett specifikt fall eller uttryck av diskurs, exempelvis en viss text. När analys av diskurs görs finns även en diskursordning att ta hänsyn till, utöver diskursiva händelser. Diskursordning är summan av alla olika diskurser inom ett område, och deras relation till varandra (Fairclough 2010, 94-96). Den tredimensionella modellen består av en analys i tre steg (se Figur 1). Dessa är text, diskursiv praktik och social praktik. Det första steget innebär en lingvistisk och grammatisk förståelse av innehållet i diskursen och i detta skeende kan tre grammatiska verktyg vara lämpliga. Dessa är transitivitet, nominalisering och modalitet (Bergström & Boréus 2012, 375-376). Transitivitet innebär att fokus riktas på hur subjekt och objekt kan kopplas samman med processer eller händelser (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 87). Här är syftet alltså att kartlägga hur en mening är uppbyggd och vilka konsekvenser detta får för hur de olika aktörernas positioner framställs. Nominalisering innebär att verb ersätts av substantiv. Detta gör att aktörer som är närvarande i meningen kan, som Boréus och Bergström uttrycker det, “trollas bort” (2012, 283-284). Modalitet, slutligen, innebär till vilken utsträckning talaren instämmer i det som sägs. Fokus läggs på hur något uttrycks, som exempelvis en sanning eller en tillåtelse (Winter Jørgensen & Phillips 2000, 87).



Figur 1: Faircloughs tredimensionella modell (efter Fairclough 2010, 133)

Den andra dimensionen i modellen är diskursiv praktik och analyserar hur texten produceras, distribueras samt konsumeras. Här läggs bland annat fokus på intertextualitet, d.v.s. hur texter relaterar till varandra samt på vilket sätt de förekommer och återkommer i olika sammanhang (Bergström & Boréus, 2012, 376). I den tredje dimensionen, social praktik, analyseras diskursens konstituerande funktion. Här sätts diskursen i ett socialt sammanhang. För att förstå denna funktion måste diskursen kopplas samman med andra diskurser och en specifik diskursiv praktik. I detta steg utvidgas analysen till att även innehålla

konkurrerande och kompletterande diskurser, detta görs för att finna diskursordningen (Bergström & Boréus, 2012, 374-378).

1.3.3 Tillvägagångsätt

För att finna diskurser kring medborgarrollen inom Försäkringskassan kommer vi granska och söka efter språkbruk i materialet som relaterar till medborgarroller samt mötet mellan myndigheten och medborgare. Med mötet menar vi kontakt som sker mellan myndighet och medborgare. Vår utgångspunkt är att i de publikationer som behandlar hur detta möte ska ske finns det en implicit och explicit förståelse av medborgarens roll i relationen till myndigheten. Genom att finna dessa förståelser kan vi skapa en bild av hur Försäkringskassan förstår medborgarroller för att sedan analysera vilka medborgarroller dessa diskurser skapar.

I ett inledande skede läste vi extensivt igenom material på Försäkringskassans hemsida och valde ut det material som vi ansåg lämpligt för studien (se vidare diskussion i materialavsnittet). Det materialet läste vi i sin helhet, för att sedan skriva ut i pappersformat och markera de ord, meningar eller stycken som vi därefter studerade mer ingående. Vi har valt ut belysande citat ur materialet, som väl visar på de språkbruk om medborgare vi fann inom Försäkringskassan. Dessa analyserades sedan utifrån Faircloughs tredimensionella modell för att finna diskurser inom Försäkringskassan och vilka medborgarroller som diskurserna skapar.

Ett problem som vanligtvis påpekas med diskursanalys är svårigheter med intersubjektivitet (Bergström och Boréus 2012, 405-406). Vi är medvetna om att de tolkningar och resultat som vi presenterar i denna studie till viss del kan vara påverkade av de förförståelser och personliga tolkningsramar som vi bär med oss. Genom att detaljerat redovisa vårt tillvägagångssätt, vårt material och inkludera rikligt med citat från det analyserade materialet tänker vi oss att intersubjektiviteten i vår studie ökar. Bergström och Boréus (2012, 405) menar att en annan god utgångspunkt för intersubjektivitet i diskursanalys är att använda lingvistiska verktyg i analysen, vilket är första steget i den tredimensionella modell vi använder oss av. Vi anser att en detaljerad redovisning av vårt tillvägagångssätt och användandet av lingvistiska verktyg ökar transparensen i vår studie och därmed ökar förutsättningarna för god intersubjektivitet.

I en forskningsprocess måste alltid prioriteringar göras, en studie har aldrig oändligt med tid eller resurser. Dessa prioriteringar benämnas vanligtvis som avgränsningar och i denna studie förekommer främst två stycken sådana. Först, har vi gjort en avgränsning när det gäller val av fall. Vi har valt att basera studien på enbart en myndighet för att göra analysen mer djupgående. Vår utgångspunkt var till en början att vi skulle jämföra diskurser inom två myndigheter med varandra. Vi insåg dock ganska tidigt i forskningsprocessen att en sådan studie hade blivit för omfattande i förhållande till tidsramen för studien. Istället för att

göra en ytlig jämförande studie valde vi således att grundligt studera en svensk myndighet. Vi har även avgränsat oss i vår förståelse av diskursbegreppet till att enbart inkludera språkbruk i form av text. För studiens tillvägagångssätt innebär detta att vi inte genomfört någon observation kring Försäkringskassans förförståelse av medborgarroller i det faktiska mötet med medborgare. Detta hade förvisso varit intressant att genomföra, men det är förenat med en rad praktiska svårigheter. Vidare anser vi att det material vi har analyserat ger oss en tillräckligt god utgångspunkt för att kunna besvara studiens problemformulering även om observationer har exkluderats.

1.3.4 Teorier om medborgarroller

Medborgarroller kan förstås på olika sätt, vi kommer här att utgå ifrån tre olika vetenskapliga artiklar vilka presenterar olika förståelser kring medborgarroller. Den första artikeln är skriven av Tom Christensen och Per Lægreid som identifierar fyra stycken olika medborgarroller i det politiska deltagandet: väljare, den kollektivistiska medborgarrollen, representant för en intressegrupp och kund/klient/brukare. John Clayton Thomas menar istället att det finns tre stycken medborgarroller som medborgare, kunder och partners i mötet med den offentliga förvaltningen. Slutligen diskuteras utifrån Johan P. Olsen en medborgarroll som är beroende av myndigheters hjälp. Härnäst kommer dessa åtta stycken olika medborgarroller att presenteras mer ingående.

Christensen och Lægreid diskuterar i “New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens” (2002) olika medborgarroller utifrån fyra olika statsmodeller. De beskriver hur medborgares inflytande ser ut inom dessa modeller och hur medborgarrollen har påverkas av New Public Management(NPM)-reformer. Artikeln visar att de individuella rättigheterna får ökad betydelse på bekostnad av de kollektiva aspekterna av medborgarrollen då NPM-reformer implementeras, vilket kan vara problematisk för demokratin om det leder till svagare representativa politiska organ då valdeltagandet minskar (Christensen & Lægreid 2002, 284). De fyra statsmodeller som Chrisensen och Lægreid använder sig av är: suveränitets, institutionella, korporativa och supermarket modellen. Vidare definierar författarna följande medborgarroller utifrån de fyra modellerna: väljare, en kollektivistisk medborgarroll, representant för en intressegrupp samt kund/klient/brukare (Christensen & Lægreid, 2002).

Medborgare som väljare i suveränitetsstatsmodellen har som främsta uppgift att vara aktiva i det politiska livet genom att engagera sig i politiska partier och aktivt uttrycka sin politiska vilja genom att rösta i val. Den medborgarroll som förvaltningen ska förhålla sig till blir i denna statsmodell uttryckt via representativa politiska organ. Förvaltningen ska neutralt implementera den politiska vilja som medborgare uttrycker som väljare. Medborgare förstås här som den suveräna viljan i staten (Christensen & Lægreid 2002, 271-272). I den institutionella statsmodellen präglas samhällsklimatet av en rättsstatsmodell med

tydliga normer, regler och lagar. Medborgaren har här ett kollektivt ansvar för de politiska institutionernas existens och medborgarrollen blir i detta avseende kollektivistisk. Medborgare besitter individuella rättigheter som bör skyddas från förtryck. Här blir det extra viktigt att skydda minoriteters rättigheter, vilket är förvaltningens uppgift att göra (Christensen & Lægreid 2002, 276). I den korporativa modellen ses medborgaren som en representant för en intressegrupp. Den individuella medborgaren åsidosätts här och istället är det deltagandet i intressegrupper som konstituerar medborgarrollen vars huvudsakliga påverkan sker genom att organisera sig i större grupper. Starka intressegrupperna blir här en slags motpol till statsmakten och statsmodellen präglas således av konkurrerande makt- och auktoritetscenter (Christensen & Lægreid 2002, 278). I supermarket modellen är medborgarrollen att vara kund, klient och/eller brukare. Den individuella medborgaren styr samhället genom att agera som konsument på marknaden. Den offentliga sektorn präglas av marknadsmekanismer och förvaltningen strävar efter effektivitet och kvalitet i mötet med medborgare. Christensen och Lægreid menar att hierarkin i denna statsmodell är omvänd i jämförelse med föregående modeller, detta eftersom staten inte anses styra samhället via ett demokratiskt mandat utan samhället styr staten genom marknadsmekanismer. Här ses New Public Management som ett centralt inslag (Christensen & Lægreid 2002, 280-281). Utifrån Christensen och Lægreid skapas således en förståelse för medborgarens roll i samhället samt hur denna kan variera.

Thomas diskuterar i "Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management" (2013) hur förvaltning kan arbeta tillsammans med medborgare i olika roller. Thomas menar att det finns tre medborgarroller: medborgare, kund och partner. Medborgarrollen som medborgare har traditionellt sätt präglats av politiskt deltagande genom att välja politiska representanter som sedan beslutar om policyimplementering. Vidare menar Thomas att en mer modern version av medborgarrollen som medborgare bygger på att förvaltningen inkluderar medborgare i beslutsprocesser (Thomas 2013, 787). Medborgarrollen som kund är starkt präglad av individualism och egenintresse. Medborgaren möter förvaltningen som en individ vilken förväntar sig att få en viss service, tjänst eller vara. Thomas menar att detta är den vanligaste rollen som medborgare innehar i mötet med förvaltningen (Thomas 2013, 788). Medborgarrollen som partner präglas av samarbete mellan offentlig sektor och icke-offentliga aktörer för att producera varor samt tillhandhålla tjänster som staten tidigare ensamt har ansvarat för. Icke-offentliga aktörer kan dels vara grupper så som civilsamhället, men även individer som samarbetar med förvaltningen för att uppnå önskvärt resultat. Medborgarrollen blir här en partner till förvaltningen där relationen dem emellan präglas av ett samarbete (Thomas 2013, 788-789). Thomas skiljer inte dessa tre roller åt utan påpekar att de kan existera samtidigt. Medborgaren kan agera utifrån flera av rollerna samtidigt och förvaltningen måste lära sig att förhålla sig till alla tre medborgarroller (Thomas 2013, 794).

Olsen diskuterar relationen mellan medborgare och offentlig förvaltning utifrån John Gaus teori om att medborgare är i behov av hjälp. Gaus förespråkar

idén om att medborgare bör ta en aktiv roll i myndigheters arbete, men att medborgare är beroende av att professionella tjänstemän hjälper dem och handlar i deras ställe (Olsen 2004, 69). Olsen instämmer i Gaus teori och menar att det är viktigt att förstå att medborgares behov av hjälp till viss del leder till att deras förståelse av "good governance" och tillit till institutioner formas inom myndighetsutövandeprocesser (Olsen 2004, 76). Medborgarrollen är här således dels en aktiv roll som deltar i myndighetens arbete, men framförallt en roll i beroendeställning till myndighetens kompetens och hjälp.

1.4 Försäkringskassan

Försäkringskassans uppdrag är att genomföra utbetalningar av socialförsäkringen till barnfamiljer, sjuka och individer med funktionsnedsättning. I princip alla som bor eller arbetar i Sverige omfattas av socialförsäkringen, tillsammans med Pensionsmyndigheten ansvarar Försäkringskassan för utbetalning av de bidrag och ersättningar som ingår i den (Försäkringskassan 1). Lagen om allmänförsäkring infördes 1963 och då blev de tidigare centralsjukkassorna i de olika länen till myndigheter och fick namnet Allmänna Försäkringskassor. Tidigare fanns en rad olika sjukkassor med olika målsättningar och motiv, där individen själv fick besluta om hen ville köpa ett medlemskap. Dessa var alltså fristående från staten. När Allmänna Försäkringskassor bildades gjordes de tidigare lokala sjukkassekontoren om till lokalkontor. Det fanns då 22 allmänna försäkringskassor i Sverige, en i varje län (Melander 2013, 80-82). För att stärka rättssäkerheten, enigheten och minska tiden för handläggning slogs, år 2005, de 21 olika försäkringskassorna samt Riksförsäkringsverket samman till en statlig myndighet (Försäkringskassan 2). Försäkringskassan finns idag vid ca 90 svenska orter och i december 2015 hade myndigheten 13 500 anställda. De utbetalningar av socialförsäkringen som Försäkringskassan genomförde 2015 omfattade ca 6 % av Sveriges BNP, 225 miljarder kronor (Försäkringskassan 2016a, 6-7).

Vi har valt att studera Försäkringskassan eftersom vi anser den särskilt relevant för undersökningen då kontakt med medborgare utgör en central del av Försäkringskassans verksamhet. Det är en myndighet som alla medborgare, på ett eller annat sätt, har kommit/kommer att komma i kontakt med. Det borde således vara en välkänd myndighet för medborgarna. Vi tänker oss därför att det ligger i Försäkringskassans intresse att utforma ett ramverk för hur deras arbete ska fungera och utformas i mötet med medborgare. Vidare är Försäkringskassan en någorlunda outforskad myndighet (Melander 2013, 18), trots dess storlek. Försäkringskassan är även intressant att studera då myndigheten har en viktig roll i välfärdssamhället i och med att de hjälper individer i och utanför arbetslivet. Utifrån Försäkringskassans storlek, deras samhällsfunktion samt den täta kontakt de har med medborgare menar vi att det är ett intressant och viktigt fall att studera.

1.5 Material

Vi utgår från publikationer från Försäkringskassan för att finna svar på vår frågeställning. Vi har eftersökt dokument som främst behandlar Försäkringskassans möte med medborgare. Vi har valt ut fyra publikationer som vi anser vara lämpliga för analysen, dessa är:

- Riktlinjer - Att möta våra kunder (Försäkringskassan, 2014)
- Försäkringskassans uppförandekod 2014 (Försäkringskassan, 2015)
- SASSAM – Strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering (Försäkringskassan, 2011)
- Strategi 2020 (Försäkringskassan, 2016b)

Den första publikationen, Riktlinjer - Att möta våra kunder, berör direkt mötet mellan medborgare och Försäkringskassan. Publikationen är riktad till anställda på Försäkringskassan och beskriver hur de anställda förväntas agera i mötet med medborgare. Eftersom denna publikation är relativt omfattande i jämförelse med övriga publikationer och eftersom den relaterar ytterst väl till uppsatsen syfte kommer den få en framträdande roll i vår studie, vi kommer inkluderar åtta stycken citat från denna publikation. För att underlätta för läsaren kommer denna publikation vidare att benämnas som Att möta våra kunder. Försäkringskassans uppförandekod 2014 beskriver hur anställda inom Försäkringskassan förväntas bemöta samhällsmedlemmar så som bl.a. medborgare och samarbetspartners. Totalt har två citat valts ut från denna publikation och för att underlätta för läsaren kommer denna publikation i fortsättningen benämnas som Uppförandekod. För att även fånga in hur Försäkringskassans tänker sig att bemötande ska sker i praktiken har vi valt att analysera ett metodhäfte och utbildningsmaterial, SASSAM - strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering. I denna publikation beskrivs hur handläggare ska gå tillväga i sjukfallsutredningar. Vi har valt två stycken citat från denna publikation som vi väljer att benämna SASSAM. Slutligen har vi även analyserat Strategi 2020 som är Försäkringskassans målsättning för år 2020. Vi anser att publikationen är relevant för denna studie eftersom innehållet visar på vad Försäkringskassan anser vara eftersträvansvärt. Vi har inkluderat två citat från Strategi 2020 i vår analys och publikationen kommer att benämnas som Strategi 2020. Anledningen till att vi har valt olika antal citat från de fyra publikationerna beror dels på att sidantalet varierar samt att publikationernas innehåll i olika omfattning berör just mötet med medborgare. Vi anser därför det vara motiverat att de mer omfattande publikationerna får ett större utrymme i analysen.

Vidare tänker vi oss att dessa fyra publikationer skapar goda förutsättningar för att besvara uppsatsens syfte och problemformulering. Peter Esaiasson, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson och Lena Wängnerud menar att det finns fyra kriterier som källmaterial ska uppnå för att anses legitimt. Dessa är: äkthet, oberoende,

samtidighet och tendens. Äkthet innebär att materialet inte ska vara förfalskat (Esaiasson et al. 2012, 279-282), vilket vi menar är osannolikt i vårt fall eftersom materialet är hämtat från Försäkringskassans hemsida och deras huvudkontor. Detta gör att de diskurser som publikationerna bär på är diskurser som återfinns inom Försäkringskassan, de kommer inte från någon utomstående, och kan därför anses som äkta. De tre övriga kriterierna behandlar inte själva materialet i sig, utan fokuserar på graden av trovärdighet i det som återges i innehållet (Esaisson et al. 2012, 283). Eftersom de publikationer vi använder oss av berör, explicit eller implicit, hur Försäkringskassan ska bemöta medborgare bär de på diskurs som faktiskt återfinns inom myndigheten. Vi menar således att det material vi använder i denna studie är trovärdiga källor för att besvara vår frågeställning. Samtidigt är materialet begränsat i den mån att det inte går att urskilja enskilda tjänstemäns förståelse av medborgarroller. Eftersom detta dock inte är uppsatsen syfte, anser vi inte att detta är något större problem. Publikationerna speglar snarare diskurser i Försäkringskassan som myndighet, vilket relaterar väl till uppsatsens syfte och problemformulering.

2 Analys och resultat

I detta kapitel kommer vi använda oss av Faircloughs tredimensionella modell för att analysera vårt material. Första steget är att analysera text med hjälp av lingvistiska verktyg, för att sedan analysera den diskursiva praktik som återfinns inom Försäkringskassan. Därefter kommer den sociala praktiken att stå i fokus, i detta steg kommer den diskursiva praktiken kopplas till de teorier om medborgarroller som vi presenterat i kapitel ett.

2.1 Text

Alla citat som analyseras nedan återges exakt så som de presenteras i Försäkringskassans publikationer, vilket innebär att det ord som är i fetstil är Försäkringskassans markering. I vår lingvistiska analys använder vi kursivering i den löpande texten för att markera vilka ord som är hämtade från citaten. Vidare har vi även valt att vara konsekventa i vår benämning av medborgare genom att använda just ordet medborgare oavsett vilket ord Försäkringskassan använder i de återgivna citaten. I vissa fall har vi valt att placera ett ord hämtat från citatet inom parantes direkt efter vårt ordval i den löpande texten, samt att kursivera detta. Vi har valt att göra så för att tydliggöra vad eller vem i citatet vi syftar på, t.ex. när vi skriver medborgare.

2.1.1 Att möta våra kunder

> Vår verksamhetsidé är att ge människor inflytande över sin egen livssituation. Genom kunskap, empati och förståelse ska vi se till att alla som möter oss förstår sina rättigheter, får rätt stöd och behandlas med värdighet. Vi hjälper till att bryta de barriärer som kan finnas mellan människor och arbete, föräldraskap, rehabilitering eller utveckling. Vi är vanmaktens fiende (Att möta våra kunder 2014, 5).

De två första meningarna i citatet ovan är formulerade på ett sätt som gör att Försäkringskassan förstås som ansvariga dels för att ge inflytande över medborgares livssituation, dels för medborgarnas förståelse av sina rättigheter samt gott bemötande. Detta indikeras av verb som *att ge* och *ska se till*. Medborgare är i dessa meningar enbart subjekt som inte har någon aktiv roll och ska tillgodoses. I den tredje meningen används verbet *hjälper till* vilket istället indikerar att medborgare måste ta ett eget ansvar men att Försäkringskassan

stödjer detta. Medborgare utför inte något själv i detta citat utan måste få stöd och ges inflytande och kunskap av Försäkringskassan, som besitter förmågan att ge detta till medborgare. Den sista meningen belyser detta väl, Försäkringskassan anser sig själva bekämpa medborgares maktlöshet. Genom att uttrycka att Försäkringskassan *är* vanmaktens fiende förstås det som en sanning och medborgare får här rollen av att behöva myndighetens skydd.

> Kvalitet i kundmötet är när kundens behov blir tillgodosedda inom ramarna för lagstiftningen (Att möta våra kunder 2014, 2).

I detta citat uttrycks tillgodoseendet av kundens behov som synonymt med god kvalitet. Återigen är medborgare (*kund*) ett passivt subjekt. Kundens behov ses här som centralt i gott bemötande, att enbart implementera lagstiftningen uttrycks inte som tillräckligt för gott bemötande utan enbart som en grundläggande utgångspunkt.

> Försäkringskassan använder begreppet kund om alla enskilda personer som har kontakt med oss. Orsaken till det är att vi vill betona att vårt förhållningssätt ska vara serviceinriktat. Begreppet kund ska påminna oss om den höga servicenivå alla har rätt till (Att möta våra kunder 2014, 6).

> Service innebär att göra det så enkelt som möjligt för våra kunder genom smidiga och transparenta processer, god tillgänglighet och goda möjligheter att få information - både om socialförsäkringen och om deras specifika ärende (Att möta våra kunder 2014, 4).

I det första citatet kopplas begreppet kund explicit till service. I båda citaten blir det väldigt tydligt vilken roll medborgare (*kund*) intar. Försäkringskassan *ska* erbjuda god service, med andra ord de har en skyldighet att tillgodose enskildas behov. Detta belys av uttryck som exempelvis *göra det så enkelt som möjligt*, *den höga servicenivå alla har rätt till*. Att göra det enkelt kan även förstås som ett sätt att främja effektivitet. Medborgare framträder här som en *enskild person* som har kontakt med Försäkringskassan och har rätt till en *hög service nivå* genom bl.a. *smidiga och transparenta processer*.

Nästkommande två citat är hämtade ur ett avsnitt som behandlar Försäkringskassans makt i förhållande till medborgare. Försäkringskassan menar att de som myndighet befinner sig i ett visst överläge då de är väl insatta och har god kunskap om myndighetsutövning samt lagstiftningen (Att möta våra kunder 2014, 12).

> Vi kan inte avsäga oss makten, den är i själva verket ett villkor för att vi ska kunna utföra vårt uppdrag. Men vi måste vara medvetna om den och de negativa konsekvenser den kan ha. Då kan vi också hantera den, motverka dess negativa konsekvenser och skapa förtroende genom att hela tiden sträva efter att göra kunden delaktig (Att möta våra kunder 2014, 13).

> Kunden är alltså alltid i ett visst underläge (Att möta våra kunder 2014, 12).

Genom att analysera det första ovanstående citatet utifrån modalitetsverktyget blir det tydligt att graden av instämmande här är hög. Den privilegierad maktposition som Försäkringskassan intar gentemot en enskild medborgare *är i själva verket ett villkor* för deras existens, det uttrycks således som en sanning. Samtidigt uttrycks en strävan att göra medborgaren delaktig och på så vis skapa ett förtroende för Försäkringskassan. I det andra citatet uttrycks medborgarens underlägsna roll i absoluta och explicita termer via orden *är* och *alltid*. Samtidigt ges det utrymme för förmildring genom närvaron av ordet *visst* i anslutning till underläge. Detta indikerar olika grader av underläge för en enskild medborgare.

> Vision, verksamhetsidé och kundlöften har arbetats fram utifrån det vi vet om våra kunder (Att möta våra kunder 2014, 5).

> Kunderna ska uppleva kontakterna med Försäkringskassan som mänskliga, trygga och enkla. De vill förstå regelverket, de vill veta vad som gäller för just dem och om de kan påverka sin egen situation. De vill känna kontroll, veta vad de ska göra och förstå konsekvenserna av sina val. De vill känna sig trygga med att de får rätt beslut och att vi litar på dem. Och de vill bli sedda som unika individer. Det är detta vi vill uppnå genom att göra det mänskligare, tryggare, och enklare (Att möta våra kunder 2014, 2).

Det första citatet uttrycker en sanning om vad Försäkringskassan *vet om* sina kunder genom användningen av verbet *att veta*. Samtidigt får menings-uppbyggnaden konsekvenser för hur de två aktörerna - Försäkringskassan och medborgare - framställs i meningen. Det är inte medborgare (*kunder)* som uttrycker vad de vill, utan de är Försäkringskassan som besitter kunskapen om vad som medborgare anser önskvärt. Även det andra citatet är präglat av modaliteten sanning. Ordet *vill* används upprepande gånger och det ger återigen intrycket av att Försäkringskassan besitter kunskap om vad medborgaren vill, utan att medborgare ges utrymme i citaten att uttrycka sin vilja.

2.1.2 Uppförandekod

> **Demokrati** är den överordnande principen som slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att medborgarna därmed är de statsanställdas uppdragsgivare (Uppförandekod 2015, 6).

> Du uppträder så att du bidrar till att allmänheten har ett stort förtroende för Försäkringskassan (Uppförandekod 2015, 8).

I Försäkringskassans uppförandekod framträder en något annorlunda medborgar-roll. I dessa citat benämns medborgare inte som kunder eller som enskilda. Istället används ord som har en mer kollektiv klang, ord som *folket, medborgarna* och *allmänheten*. Genom att benämna medborgare som *uppdragsgivare* får de en framträdande position och en betydelsefull roll för Försäkringskassans existens.

Det andra citatet uttrycker det även som ett givet faktum att anställda (*du*) på Försäkringskassan ska uppträda på ett sätt som vinner medborgares (a*llmänhetens*) förtroende.

2.1.3 SASSAM

> Delaktighet och förståelse krävs för att individen ska ha möjlighet att ta kommandot över sin egen situation (SASSAM 2011, 5).
>
> SASSAM-metoden bygger på att vi möter och kartlägger individen ur ett helhetsperspektiv. Individens delaktighet är grundläggande, vilket betyder att kartläggning såväl som rehabiliteringsplanering alltid görs tillsammans och i samförstånd med individen (SASSAM 2011, 7).

Här får medborgare en roll av att vara delaktig i Försäkringskassans sjukfallsutredning. Att delaktighet *krävs* och att det är *grundläggande* tyder på att medborgare måste inta en aktiv roll för att arbetet ska fungera. På så sätts läggs det vikt vid att medborgare tar ett ansvar över sin livssituation. Å andra sidan måste även Försäkringskassan vara involverad i detta arbete som *alltid görs tillsammans*. Båda parter är här aktiva aktörer och samarbetar tillsammans för att rehabilitera medborgare. Ett nytt inslag i dessa citat är att medborgare benämns som *individ* vilket skiljer sig från tidigare benämningar så som kund eller som den kollektiva allmänheten eller folket.

2.1.4 Strategi 2020

> Våra kunder har inflytande över sin egen livssituation och vi uppfyller våra löften; enklare, mänskligare och tryggare (Strategi 2020 2016b, 3).
>
> Vi förenklar kundens process så att den blir personligt anpassad och guidar till rätt ersättning (Strategi 2020 2016b, 3).

Dessa citat får förstås utifrån vad Försäkringskassan anser vara önskvärt och eftersträvansvärt eftersom de är hämtade ur en målsättningsplan. Även här benämns medborgare som *kunder*. Medborgare anses eftersträva enkelhet, smidighet och att vilja bli guidade av Försäkringskassan. Återigen benämns medborgare i singular *(kunden*) och kräver ett *förenklat* och *personligt anpassat* möte med Försäkringskassan. Just ordvalet *guidar* i det andra citatet tyder på en önskan om serviceinriktning och behjälplighet i mötet med medborgare (*kunder*). Målet uttrycks inte som att medborgare ska förstå eller ha insyn i *rätt ersättning*, de ska enbart bli ledsagas till *rätt ersättning*. Återigen kan medborgarrollen förstås som enskild kund som efterfrågar service.

2.2 Diskursiv praktik

Härnäst kommer vi att genomföra det andra steget i Faircloughs tredimensionella modell, vilket är den diskursiva praktiken. Utifrån de citat som vi har analyserat med hjälp av Faircloughs första analyssteg har vi funnit fyra olika diskurser kring Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen. Följande diskurser har identifieras: Medborgarroll som kund, allmänhet, partner och underordnad. Nedan följer en ingående presentation av de funna diskurserna.

2.2.1 Medborgarroll som Kund

Ord som förekommer inom diskursen om medborgarrollen som kund är bland annat: kund, kundmötet, kundlöfte, delaktig, service, personligt anpassad samt guidar. I denna diskurs talar Försäkringskassan om en enskild medborgare som ska motta en viss service. I mötet med myndigheten benämns medborgare explicit som kunder, något Försäkringskassan fattat beslut om att göra just för att bli påmind om den höga servicenivå som enskilda medborgare kräver. Som kund har den enskilda medborgaren individuella behov som är viktiga att tillgodose via smidiga och transparenta processer. I diskursen kring medborgarrollen som kund framstår medborgare aldrig som aktiva subjekt som agerar, utan de intar en passiv roll. Medborgare har rätt till en hög servicenivå och kräver en myndighet som är tillgänglig, effektiv och personligt anpassad.

2.2.2 Medborgarroll som Allmänheten

Några ord som förekommer inom diskursen om medborgarrollen som Allmänheten är: statsanställdas uppdragsgivare, medborgarna, allmänheten, folket, demokrati och förtroende. Inom Försäkringskassan återfinns även en diskurs där medborgare intar rollen som allmänheten. Här är medborgare inte enskilda individer utan en kollektiv grupp. I denna diskurs talas det om demokrati som en överordnad princip och folket som en suverän vilja. Medborgare uttrycker sin vilja via det demokratiska systemet och myndigheten får sitt uppdrag genom denna kollektiva vilja. Inom denna diskurs sker det aldrig ett möte mellan medborgare och Försäkringskassan. Här blir medborgare myndighetens uppdragsgivare och intar därmed en överordnad position. Vidare blir det viktigt för Försäkringskassan att vinna allmänhetens förtroende.

2.2.3 Medborgarroll som Partner

I diskursen om medborgarrollen som partner förekommer ord som bland annat: delaktighet, förståelse, ta kommando, samförstånd, alltid görs tillsammans och individ. I denna diskurs blir medborgarrollen att agera som en partner till Försäkringskassan. Delaktighet är ett grundläggande krav inom diskursen, vilket förutsätter att medborgare tar en aktiv roll i mötet med myndigheten. Vidare innebär detta att arbetet görs tillsammans mellan myndighet och medborgare, därför har vi valt att benämna denna medborgarroll som en partner även om detta ord aldrig explicit uttrycks i det analyserade materialet. Genom att betona delaktighet och samarbete som grundläggande krav blir den implicita betydelsen att både medborgares och Försäkringskassans aktiva roll är oumbärlig för att genomföra myndighetens uppdrag. Inom denna diskurs benämns medborgare som individ vilket innebär att rollen bärs av en enskild medborgare.

2.2.4 Medborgarroll som Underordnad

I diskursen om medborgare som underordnad återfinns ord som bland annat: Ge inflytande, hjälper till, vanmakt, underläge, individer och makt. I denna diskurs ses medborgare som i behov av myndighetens hjälp. Medborgare är passiva subjekt som behöver Försäkringskassans stöd och skydd för att ges inflytande över sin livssituation och överkomma maktlöshet. Myndigheten anses besitta en priviligierad position i förhållande till medborgare eftersom Försäkringskassan besitter kunskap om lagstiftning och myndighetsutövning. Försäkringskassan anser sig även besitta kunskap om vad medborgare vill motta för typ av service från Försäkringskassan. Medborgarrollen intar här en ganska maktlös och beroende position som behöver bli hjälpt.

2.3 Social praktik

I den sociala praktiken kopplas den diskursiva praktiken till ett större socialt sammanhang. Härnäst kommer vi att relatera de funna diskurserna till varandra och till den teori som tidigare presenteras i uppsatsen. Slutligen diskuterar vi diskursens konstituerande funktion.

Diskursen om medborgarrollen som kund inom Försäkringskassan kan kopplas till Christensen och Lægreids samt Thomas förståelse av medborgare som kunder. Thomas menar att det är denna roll som är den vanligaste roll som medborgare intar i mötet med förvaltningen (Thomas 2013, 788). I vår analys av Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen är det denna roll som återkommer i flest sammanhang, och kan på så vis även här ses som den vanligaste. Christensen och Lægreid (2002, 280) pekar på det faktum att synen på

medborgare som kunder skapar en omvänd hierarki i samhället där kunden styr samhället genom marknadsmekanismer. Den enskilda kunden ses som en individ som agerar på marknaden och signalerar sina preferenser via marknadsmekanismer. De demokratiska processer och representativa politiska organ är här oväsentlig, istället är det tjänster och varor som ska förbrukas av medborgare. Medborgare har rätt till god service och att få sina behov tillgodosedda av Försäkringskassan, precis som Thomas (2013, 788) menar är denna medborgarroll starkt präglad av individualism och egenintresse. Medborgarrollen som kund skiljer sig från diskursen om medborgarrollen som allmänheten där diskursen istället präglas av demokrati och kollektiv vilja.

Förståelsen av medborgarrollen som allmänheten inom Försäkringskassan har mycket gemensamt med vad Christensen och Lægreid kallar väljare (2002, 271). I likhet med väljare är allmänheten inom Försäkringskassans främsta uppgift att uttrycka sin vilja via politiska organ. Denna diskurs kan även kopplas till Christensen och Lægreids påstående om att medborgare är den suveräna viljan och intar en överordnad position (2002, 271). Däremot har förståelsen inom Försäkringskassan av medborgarrollen som allmänhet inte mycket gemensamt med den roll Thomas menar är medborgarrollen som medborgare. Thomas menar att medborgare har en roll i beslutfattande då förvaltningen väljer att delegera och inkludera medborgare i beslutsprocesser (2013, 787). Diskursen inom Försäkringskassan påminner mer om vad Thomas kallar den traditionella förståelsen av medborgarrollen som medborgare där deltagande istället sker via de politiska organen (Thomas 2013, 787).

Diskursen medborgarroll som partner inom Försäkringskassan påminner om den roll som även Thomas kallar partner. Individen samarbetar med myndigheten och är delaktig i att uppnå önskvärt resultat. Thomas talar om partners som icke-offentliga aktörer, såväl grupper som individer (2013, 789), vilket inte sker inom Försäkringskassans diskurs där medborgarrollen som partner enbart benämns som individ. På så vis måste Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen som partner förstås som en liknande men inte identisk roll jämfört med Thomas definition av partnerrollen. Till skillnad från tidigare diskurser intar medborgare här således en tydligt aktiv roll i myndighetsarbetet och är i viss mån ansvariga för att ett önskvärt resultat uppnås. Christensen och Lægreids förståelse av medborgarroller inkluderar inte en roll som liknar medborgarrollen som partner vilken återfinns inom Försäkringskassan.

Den fjärde diskursen som återfanns inom Försäkringskassans förståelse av medborgarroller, medborgare som underordnade, påminner om den medborgarroll som Olsen diskuterar. Försäkringskassans syn på medborgare som underordnade grundar sig i förståelsen av att medborgare är i behov av hjälp till följd av deras bristande kompetens i förhållande till myndigheten. Detta stämmer väl överens med vad Olsen (2004, 69) menar, d.v.s. att medborgare är beroende av professionell hjälp från myndigheten. Samtidigt återfinns inom denna diskurs i Försäkringskassan en passiv medborgarroll, vilket skiljer sig något från Olsens resonemang kring medborgare som bör vara delaktiga i myndighetsprocesser

(Olsen 2004, 69). Detta påminner mer om den diskurs inom Försäkringskassan som ser medborgarrollen som partner där delaktighet är i fokus.

Utifrån de fyra diskurserna vi funnit anser vi att tre av dem på sätt och vis kan ses som kompletterande diskurser eftersom de baseras på ett liknande dominansförhållande. I diskurserna om medborgarrollen som kund, allmänhet och partner ses Försäkringskassans existens som till viss del beroende av medborgare. Genom att förstå medborgarrollen som kund skapas associationer till den privata sektorn vilken är beroende av kunder för att verksamheten ska kunna fortgå. Således kan Försäkringskassan inom denna diskurs ses som beroende av kunder för att legitimera sin verksamhet. Ett liknande beroendeförhållande återfinns i diskursen om medborgarrollen som allmänheten. Inom denna diskurs är Försäkringskassans beroende av medborgare väldigt tydligt då allmänheten är dess uppdragsgivare samt de som ska ha förtroende för Försäkringskassan. Även inom diskursen om medborgarrollen som partner är Försäkringskassan beroende av medborgare eftersom den individuella medborgarens delaktighet ses som ett grundläggande krav för att arbetet ska kunna fungera. Även om Försäkringskassan är beroende av medborgare inom dessa tre diskurser finns det samtidigt vissa skillnader i beroendeförhållandet. En kund och en partner är enskilda medborgare som ska tillgodoses utifrån sina egenintressen och individuella behov i mötet med Försäkringskassan. Kunden agerar passivt i att uppnå detta medan en partner deltar aktivt i arbetet. Detta skiljer sig starkt från medborgarrollen som allmänheten där det dels är den kollektiva viljan som är viktigt och dels uttrycks denna vilja via demokratiska processer. Allmänheten möter aldrig Försäkringskassan personligen, utan i diskursen förstås de enbart som något som finns utanför myndigheten. Samtidigt kvarstår det faktum att Försäkringskassan i alla dessa tre diskurser är beroende av medborgare på ett eller annat vis, vilket skiljer sig starkt från den fjärde diskursen om medborgarrollen som underordnad.

I diskursen om medborgarrollen som underordnad är dominansförhållandet omvänt i jämförelse med de tre tidigare diskurserna. Inom denna diskurs förstår Försäkringskassan istället medborgaren som i ett beroendeförhållande till myndigheten. Medborgare är beroende av Försäkringskassans stöd och skydd för att ta kontroll över sin livssituation och övervinna sin vanmakt. I och med detta är det istället medborgaren som är beroende av Försäkringskassan istället för att Försäkringskassan är beroende av medborgare så som var fallet i de tre andra diskurserna.

De diskurser som vi identifierat inom Försäkringskassan kan ses som ideologiska diskurser. Detta eftersom diskurserna bär på tydliga dominansförhållanden mellan medborgare och Försäkringskassan. Det kan även sägas att det inom Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen återfinns konkurrerande ideologier då vi funnit olika dominansförhållande i diskurserna. Inom diskursen kring medborgarrollen som kund, allmänheten och partner präglas förhållandet mellan medborgare och Försäkringskassan av medborgares dominans. I diskursen kring medborgarrollen som underordnad är det ett annat dominansförhållande som framträder nämligen Försäkringskassans dominans över

medborgare. Liksom kritisk diskursteori påpekar är möjligt, återfinner vi konkurrerande ideologier som existerar samtidigt inom Försäkringskassan.

2.3.1 Medborgare som konstitueras i mötet med Försäkringskassan

Utifrån den diskursiva praktiken, de diskurser som återfunnits inom Försäkringskassan samt utifrån studiens teoretiska bakgrund kan förståelse skapas för den sociala praktiken. Kritisk diskursanalys menar att diskurser till viss del konstituerar den sociala praktiken. Som tidigare har nämnts menar Fairclough att diskurs skapar sociala identiteter och vidmakthåller rådande maktstrukturer. Försäkringskassans förståelse av medborgarroller i form av diskursiva praktiker skapar sociala identiteter för medborgare och konstituerar en social praktik för hur de ska agera. De medborgarroller som återfunnits i diskurserna konstituerar således hur medborgare agerar i mötet med Försäkringskassan. I den sociala praktiken finns det utrymme för medborgare att inta fyra olika roller som kund, allmänhet, partner eller underordnad. Efter att ha analyserat materialet utifrån Faircloughs tredimensionella modell kommer vi härnäst att föra en diskussion kring de medborgarroller som funnits. Här diskuterar vi vilka medborgare som skapas utifrån diskursens konstituerande funktion.

Den medborgarroll som återkom i flest sammanhang var, som tidigare nämnts, medborgarrollen som kund. I denna diskurs finns strävan efter effektivitet, god servicenivå till enskilda medborgare samt en stark närvaro av medborgares egenintresse. Enligt Christensen och Lægreid (2002, 284) kan det bli problematiskt för demokratin om de individuella aspekterna av medborgarrollen framträder till bekostnad på de kollektiva rättigheterna. I medborgarrollen som kund finns det inget kollektivt ansvar eller närvaro av demokratiska principer. Det är kundens behov och intresse som är i fokus. Medborgare blir här individer som främst tänker på sig själva och bortser från vad som kan gynna samhället i stort. Utifrån premissen att diskurser har en konstituerande roll, blir det ytterst problematiskt att Försäkringskassan i så många sammanhang refererar till medborgare som kunder. Detta eftersom Försäkringskassan genom att ge uttryck för denna diskurs i viss mån kan anses skapa medborgare som agerar i rollen som kund. Samtidigt är strävan efter effektivitet, god service och nöjda kunder målsättningar som till viss del kan ses som positiva värden. Vi anser inte att dessa värden är problematiska i sig eftersom de kan bidra till ett bättre möte med myndigheten och skapa högre förtroende. Däremot blir det problematiskt när dessa värden uppnås på bekostnad av de kollektiva aspekterna inom medborgarrollen eftersom detta riskerar att underminera demokratiska principer i samhället.

Demokrati som princip samt kollektivt ansvar är centrala delar i medborgarrollen som allmänheten där medborgare framträder som en kollektiv grupp vilken uttrycker en suverän vilja via de politiska organen. Medborgare ska i denna roll inte styras av egenintresse utan denna roll innefattar en implicit

förståelse kring medborgare som politiskt aktiva och reflekterande över samhällslivet i stort. När medborgare intar rollen som allmänheten kan det på så vis anses stärka demokratin eftersom det demokratiska deltagande ökar. Samtidigt, ser vi det som anmärkningsvärt att en myndighet som Försäkringskassan, där mötet med medborgare är en central del av verksamheten, bär på en diskurs inom vilken ett möte aldrig sker. Förvisso bär denna diskurs på en förståelse av medborgarrollen i samhället, men medborgare som möter Försäkringskassan utesluts ur denna diskurs. Denna diskurs skapar således en medborgare som Försäkringskassan är ansvariga inför men som de aldrig möter, den innefattar ingen förståelse av vilka skyldigheter eller rättigheter medborgare har i mötet med Försäkringskassan. Å andra sidan, intar medborgare här en viktig roll för Försäkringskassan eftersom diskursen fäster så stor vikt vid den demokratiska delegationskedjan där allmänheten förmedlar sin vilja via de representativa politiska organen. Vidare blir det ytterst viktigt för Försäkrings-kassan att få allmänhetens förtroende för sitt arbete. Detta ser vi inte som problematiskt, snarare som något positivt eftersom det stärker medborgarens position i det demokratiska samhället.

Medborgarrollen som partner ger medborgare en större möjlighet till direkt inflytande över myndighetsutövningen i mötet med Försäkringskassans eftersom de förväntas ta en aktiv roll i detta arbete. Denna diskurs bygger på en medborgare som är involverad i rehabiliteringsprocessen för att uppnå ett bra resultat dels för myndigheten men även för individen. I denna diskurs ges medborgare egenmakt över processen och skapar på så vis engagerade medborgare. I diskursen är samarbete mellan myndighet och medborgare centralt, detta skapar förutsättningar för att utveckla ett förtroende dem emellan. Att involvera medborgare i myndighetsprocesser kan tänkas öka medborgares insyn i arbetet och således göra Försäkringskassan mer transparent som myndighet. Samtidigt, ur Olsens perspektiv, blir det viktigt att myndigheten inte förlorar sin professionella roll eftersom medborgare i viss mån är beroende av deras expertis. Det finns således en risk förknippad med denna medborgarroll som gör att den riskerar att bli kontraproduktiv.

Diskursen medborgarrollen som underordnad skapar medborgare som är hjälplösa och som i stor utsträckning måste förlita sig på Försäkringskassans hjälp. Medborgaren i denna diskurs har ingen makt och intar således en mer förminskad roll jämfört med tidigare diskurser. Det finns inget utrymme för medborgare att agera utifrån ett eget initiativ utan Försäkringskassan har ständigt övertaget över medborgarna. Detta riskerar att skapa passiva medborgare som i mötet med Försäkringskassan känner sig förminskade och begränsade i sina möjligheter att påverka sin egen livssituation. Vi ser en risk i att denna diskurs tenderar att skapa en ond cirkel då de som kommer i kontakt med Försäkringskassan i många fall redan befinner sig i en utsatt position och genom att tala om dem som maktlösa förstärks utsattheten ytterligare. Samtidigt är det inte ett problem i sig att Försäkringskassan besitter kompetens och har makt över myndighetsövandet. Det kan till och med vara en fördel för medborgare och

samhället i stort om Försäkringskassan är professionella i sitt arbete då det ökar chanserna för god rehabilitering och rättssäker myndighetsutövning vilket alla medborgare gynnas av.

Thomas påpekar, som tidigare nämnts, att medborgare kan agera utifrån flera roller samtidigt, vilket vi även menar borde vara möjligt i Försäkringskassans fall. I mötet med Försäkringskassan kan medborgare agera som kunder, partners och underordnade samtidigt. Dessa tre roller innefattar en förståelse av medborgare som individer vilka möter Försäkringskassan. Medborgaren kan i detta möte båda agera som en kund utifrån sitt egenintresse samtidigt som hen samarbetar med Försäkringskassan som partner för att nå bästa möjliga resultat. Samtidigt kan medborgaren befinna sig i ett underläge i förhållande till Försäkringskassan då myndigheten har en högre grad av insyn i de lagar och direktiv som ska tillämpas. Det finns alltså möjlighet för medborgare att bära dessa tre roller samtidigt. Däremot anser vi det svårt att kombinera medborgarrollen som allmänheten med någon av de andra tre rollerna. Detta eftersom ett möte mellan allmänheten och Försäkringskassan, annat än via de politiska organen, är uteslutet. Samtidigt finns det inget som utesluter att samma medborgare agerar utifrån de olika rollerna vid olika tillfällen.

3 Slutsats

Efter att ha granskat fyra publikationer från Försäkringskassan har fyra diskursiva framställningar funnits när det gäller Försäkringskassans förståelse av medborgarrollen. Dessa är medborgarrollen som kund, allmänheten, partner och underordnad.

Diskursen medborgarrollen som kund skapar en medborgare som har rätt till en hög servicenivå genom smidig och transparent myndighetsutövning. I medborgarrollen som kund är medborgare enskilda individer som i mötet med myndigheten vill få sina individuella behov tillgodosedda utan att själva inta en aktiv roll. Denna roll förekommer i flest sammanhang i det material som vi analyserat och anses därför vara den vanligaste. I denna diskurs blir värden som effektivitet, god service och nöjda kunder något som Försäkringskassan eftersträvar, vilket i sig inte är problematiskt eftersom det kan skapa ett högre förtroende och ett bättre möte med myndigheten. Det blir dock problematiskt ifall dessa värden uppnås på bekostnad av demokratin.

Till skillnad från den nyss nämnda rollen ses medborgarrollen som allmänheten som en kollektiv grupp istället för enskilda individer. Allmänheten har här en överordnad position i förhållande till Försäkringskassan, genom att inta rollen som dess uppdragsgivare. Allmänheten är folkets suveräna vilja och uttrycker denna via de politiska organen. Demokrati är inom denna diskurs en överordnad princip genom vilken allmänheten ger Försäkringskassan sitt uppdrag. I medborgarrollen som allmänheten är det viktigt att medborgare känner förtroende för Försäkringskassan, och det är myndighetens uppgift att skapa detta förtroende. Denna diskurs ger medborgare en betydelsefull roll och belyser vikten av den demokratiska delegationskedjan. Rollen som allmänheten utesluter ett möte med Försäkringskassan vilket innebär att en förståelse kring rättigheter och skyldigheter i mötet med Försäkringskassan saknas inom denna medborgarroll.

Medborgarrollen som partner skapar en medborgare som deltar aktivt i Försäkringskassans arbete. Delaktighet från medborgarens sida är ett grundläggande krav inom denna diskurs. Samtidigt intar även Försäkringskassan en aktiv roll och myndighetsarbetet görs tillsammans med medborgaren. Medborgaren är i denna diskurs en enskild individ som samarbetar med Försäkringskassan. Denna roll skapar engagerande medborgare som är involverade i myndighetsutövandet. Genom att betona samarbete skapas förutsättningar för att utveckla förtroende mellan myndighet och medborgare. Samtidigt är det viktig att den professionella rollen som Försäkringskassan har inte åsidosätts, eftersom medborgare är i behov av myndighetens hjälp.

I den fjärde rollen, medborgarrollen som underordnad, skapas en medborgare som är beroende av Försäkringskassans hjälp. Medborgare blir här maktlösa och beroende av Försäkringskassans höga grad av kompetens för att ta kontroll över sin livssituation. Myndigheten ses här inneha en privilegierad position i förhållande till medborgaren, vars underlägsenhet uttrycks i absoluta och explicita termer. En konsekvens kan bli att medborgare i mötet med Försäkringskassan förminskas och begränsas i sina möjligheter att ta kontroll över sin livssituation vilket riskerar att förstärka den utsatta position de befinner sig i. Samtidigt är det inget problem i sig att Försäkringskassan agerar sakkunnigt i myndighets-utövningen.

De fyra diskurser som funnits kan påstås vara ideologiska diskurser eftersom de bär på en förståelse kring dominansförhållande. I de tre första diskurserna, medborgarrollen som kund, allmänheten och partner, besitter medborgare den överordnade positionen och Försäkringskassan är beroende av medborgarna för att fullfölja sitt uppdrag. I medborgarrollen som underordnad återfinns ett omvänt dominansförhållande där det är medborgaren som är beroende av Försäkrings-kassan. Det återfinns alltså inom Försäkringskassan konkurrerande ideologier som existerar samtidigt.

Likt Thomas, menar vi att medborgare kan inneha flera roller samtidigt. När medborgare möter Försäkringskassan menar vi att det är möjligt att agera som kund, partner och underordnad samtidigt. Dock är medborgarrollen som allmänheten svår att kombinera med föregående roller eftersom denna diskurs inte inkluderar ett möte mellan medborgare och Försäkringskassan. Vi menar även att det är möjligt för samma medborgare att inneha alla fyra roller vid olika tillfällen.

Denna studie har visat att inom Försäkringskassan återfinns fyra olika medborgarroller vilket konstituerar fyra olika sociala identiteter för medborgare att inta i mötet med Försäkringskassan. Dessa medborgarroller har återfunnits i publikationer skapade av Försäkringskassan och visar därför på en förståelse av medborgarrollen som faktiskt finns inom myndigheten. Samtidigt blir det svårt att dra slutsatser kring hur utbredda dessa diskurser är inom Försäkringskassan. Med tanke på myndighetens storlek samt geografiska spridning, finns det anledning att misstänka att variationer kan förekomma. Olika medborgarroller kan vara olika framträdande i olika sammanhang, på olika avdelningar eller hos de individuella tjänstemännen. Denna studie kan inte säga något om denna variation. Det är även möjligt att fler diskursiva praktiker kan förekomma inom Försäkringskassan än vad som framgått i denna studie. Vi ser därför ett behov av vidare studier inom detta område. Vidare studier kan även inkludera förståelsen av medborgarroller inom andra myndigheter än just Försäkringskassan för att undersöka om liknande diskurser förekommer inom fler svenska myndigheter eller i ett jämförande internationellt perspektiv.

4 Litteratur

Aberbach, Joel D. - Christensen, Tom (2005). Citizens and consumers - An NPM dilemma. *Public Management Review* 7 (2): 225 - 245.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2012). Diskursanalys. I Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.). Diskursanalys *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 353-411.

Boréus, Kristina & Bergström, Göran (2012). Analys av metaforer, grammatik och ordval. I Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 263-303.

Christensen, Tom - Lægreid, Per (2002). New Public Management - Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy* 10 (3): 267 – 295.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Fairclough, Norman (2010). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. 2. ed. Harlow: Longman

Försäkringskassan 1 = Försäkringskassans hemsida. *Om Socialförsäkringen.* [Elektronisk] https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/om_socialforsakringen [Hämtdatum: 2016-04-25]

Försäkringskassan 2 = Försäkringskassans hemsida. *Socialförsäkringens historia.* [Elektronisk] https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/socialforsakringens_historia [Hämtdatum: 2016-04-25]

Försäkringskassan, 2016a. Försäkringskassans årsredovisning 2015. [Elektronisk] https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/46ec76db-f88a-49e6-a6be-74e4ee67543d/arsredovisning_2015.pdf?MOD=AJPERES [Hämtdatum: 2016-04-14]

Försäkringskassan 2016b. Strategi 2020. Diarienummer: 032032-2015. Version 7. [Elektroinisk].

Försäkringskassan, 2015. Försäkringskassans uppförandekod 2014. FK 2015-0230. [Elektroinisk]. Tillgänglig: via sökfunktionen på Försäkringskassans hemsida. [Hämtdatum: 2016-04-27].

Försäkringskassan, 2014. Att möta våra kunder. Diarienummer: 013575-2014. Version 5.0. [Elektroinisk].

Försäkringskassan, 2011. SASSAM - Strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering. FK 60005-2011. [Elektroinisk] https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/354c5618-023d-45c1-8aac-eaf69b0b40a0/sassam_metodhafte_2011_08.pdf?MOD=AJPERES [Hämtdatum: 2016-04-14]

Häikiö, Liisa (2010). The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform. *Public Management Review* 12 (3): 363 - 384.

Melander, Stina (2013). *Kassakultur i förändring: samspelet mellan organisationskultur och administrativa reformer på Försäkringskassan*. Diss. Lund : Lunds universitet, 2013

Norén Bretzer, Ylva. (2015). Förtroende för Försäkringskassan 2010–2014. SOM-rapport nr 2015:30. Göteborg: Göteborgs universitet SOM-institutet [elektronisk] http://som.gu.se/digitalAssets/1551/1551046_f--rtroende-f--r-f--rs--kringskassan-2015.30-korr-151110.pdf [Hämtdatum: 2015-05-16]

Olsen, Johan P. (2004). Citizens, Public Administration and the Search för Theoretical Foundations. *PS: Political Science & Politics.* 37 (01): 69-79.

Rothstein, Bo (2014). Den svenska statsförvaltningens omvandling från försumpning till legitimitet. I Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. 5., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur, 87-104.

Thomas, John Clayton (2013). Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Mangagement. *Public Administration Review.* 73 (6): 786-796.

Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise (2000). *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.